

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

12^{2019 / XVII. ROČNÍK / 31. 12. 2019}

OBSAH

3937	Správní řízení: účastenství v řízení.....	602
3938	Správní trestání: neveřejnost řízení a přítomnost dalších osob; uložení kázeňského trestu.....	604
3939	Řízení před soudem: místní příslušnost (povolení výjimky ze zákazů u chráněných krajinných oblastí).....	608
3940	Řízení před soudem: žaloba podaná osobou z řad dotčené veřejnosti.....	610
3941	Daň z nabytí nemovitosti: stanovení daňové povinnosti při směně.....	612
3942	Daň z přidané hodnoty: ubytovací a stravovací služby v ambulantní zdravotní péči.....	615
3943	Kompetenční spory: pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech vyplývajících z poštovní smlouvy.....	624
3944	Právo na informace: dobrovolný svazek obcí jako povinný subjekt.....	627
3945	Státní služba: systemizace služebních míst; skončení služebního poměru.....	631
3946	Pobyt cizinců: rozhodnutí o povinnosti opustit území; potomek občana Evropské unie; osvojení.....	643
3947	Vinohradnictví a vinařství: k pojmu „nedovolené enologické postupy“.....	653
3948	Stavební řízení: změna stavby; změna nebo zrušení podmíněného rozhodnutí.....	657

Správní řízení: účastenství v řízení

k § 27 odst. 1 písm. a) a odst. 2 správního řádu ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

Rodinný příslušník žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny může být účastníkem správního řízení o takové žádosti podle § 27 odst. 2 správního řádu, nikoliv však podle § 27 odst. 1 písm. a) téhož zákona, neboť se na něj nevztahuje společenství práv nebo povinností se žadatelem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2019, čj. 9 Azs 256/2019-22)

Věc: T. H. G. P. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 31. 1. 2018 zamítla žalobkyni podané odvolání jako nepřipustné. Žalobkyně totiž nebyla podle jejího názoru osobou oprávněnou odvolání podat, neboť nebyla účastnicí správního řízení, v jehož rámci bylo vydáno napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Odvolání, které žalobkyně podala dne 2. 10. 2017, směřovalo proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 9. 2016, kterým nebylo podle § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), panu A. D. D. uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky. Žalobkyně je manželkou pana A. D. D. V průběhu správního řízení ve věci žádosti jejího manžela o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky s ní prvostupňový správní orgán nejednal jako s účastnicí řízení a rozhodnutí ze dne 1. 9. 2016 jí nebylo doručováno.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 2. 9. 2019, čj. 5 A 55/2018-43, její žalobu zamítl. Uvedl, že žalobkyně není účastnicí řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Aby jí totiž bylo možné považovat za účastnici řízení podle tohoto ustanovení, musely by být splněny dvě podmínky. Jednak by musela být dotčenou osobou, tedy osobou, jíž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu), a jednak by musela být se žadatelem ve společenství práv nebo povinností. V projednávané věci je nepochybné, že se jí činnost správního orgánu dotýkala ve smyslu jejího práva na respektování rodinného a soukromého života. Na druhou stranu nelze souhlasit s jejím názorem, podle kterého mezi ní a jejím manželem existovalo společenství práv nebo povinností, a to na základě jejich manželství. Společenství práv nebo povinností se totiž rozumí toliko těsný svazek v právním slova smyslu mezi dotčenými subjekty.

Městský soud naopak uznal, že žalobkyně měla být účastnicí správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť se jí rozhodnutí prvostupňového správního orgánu dotýká. Žalovaná proto pochybila, pokud jí právo účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu nepřiznala. Odvolání žalobkyně bylo nicméně podáno až po uplynutí roční lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu, tedy opožděně, a mělo být z tohoto důvodu zamítnuto. Městský soud proto i přes tuto nezákonnost rozhodnutí žalované nezrušil a žalobu zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou založila na tom, že správní orgány měly se stěžovatelkou jednat jako s účastnicí řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť sloučení rodiny se evidentně týká obou manželů a podmínka společenství práv a povinností je splněna.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[15] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda stěžovatelka měla status účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) nebo odst. 2 správního řádu. Je zřejmé, že nemohla být účastnicí řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny je řízením zahajovaným na žádost a nikoliv z moci úřední. Od určení, zda stěžovatelka měla být účastnicí řízení dle § 27 odst. 1 písm. a), či § 27 odst. 2 správního řádu, se odvíjí i určení lhůty pro podání odvolání.

[16] Stěžovatelka v kasaci stížnosti, shodně jako v žalobě, dovozovala, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Podle citovaného ustanovení jsou účastníky v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V daném případě nebyla stěžovatelka žadatelkou.

[17] Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu se na ni ani přímo nevztahovalo. Nejvyšší správní soud k tomu např. v rozsudku ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 As 133/2013-83, uvedl, že aby bylo možné osobu odlišnou od žadatele považovat za účastníka řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, musí splnit dvě podmínky: *„Jednak musí být dotčenou osobou, tedy osobou, již se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu), a jednak musí být se žadatelem ve společenství práv nebo povinností. Takovým společenstvím práv může být podílové spoluvlastnictví určité věci. Pokud např. jeden ze spoluvlastníků stavebního pozemku v podílovém spoluvlastnictví podá žádost o zahájení správního řízení týkající se této věci, jsou účastníky tohoto řízení i ostatní spoluvlastníci, kteří žádost o zahájení řízení nepodali. Tito spoluvlastníci jsou pak dotčenými osobami. Lze uvést i obdobné případy, kdy dochází k velice těsnému propojení práv a povinností subjektů podobně jako je tomu v případě spoluvlastníků věci, např. v případě vztahů mezi účastníky veřejnoprávní smlouvy ve smyslu ust. § 161 správního řádu nebo sporného řízení ve smyslu ust. § 141 správního řádu.“*

[18] V případě stěžovatelky však nelze hovořit o splnění podmínek vymezených v § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť mezi ní a manželem nenastalo „společenství práv nebo povinností“ tak, jak je chápáno ve shora citovaném rozsudku. Stěžovatelka je sice manželkou žadatele a je zřejmé, že rozhodnutí o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny jejímu manželu se jí dotýká, zároveň však není bezprostředně rozhodováno o jejích právech a povinnostech, jak je tomu v případech uvedených v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Výrok rozhodnutí totiž zpravidla ukládá práva a povinnosti hlavním účastníkům řízení, tj. účastníkům dle § 27 odst. 1 správního řádu. Naproti tomu účastníkovi řízení dle § 27 odst. 2 nevznikají z rozhodnutí, které se vydává v řízení, jehož účastníkem je, žádná nová práva ani povinnosti, toto rozhodnutí však má přímý vliv (pozitivní, nebo negativní) na výkon jeho práv nebo povinností (viz Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2. vyd.*, Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 333).

[19] Účastenstvím rodinných příslušníků ve správním řízení podle zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud zabýval již v minulosti, kdy potvrdil, že v úvahu přichází pouze účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. K závěru o účastenství rodinných příslušníků ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu se Nejvyšší správní soud ve vztahu ke správnímu vyhoštění vyjádřil v rozsudcích ze dne 11. 10. 2017, čj. 9 Azs 214/2017-58, či ze dne 24. 2. 2016, čj. 6 Azs 284/2015-25. Názor městského soudu, že stěžovatelce nesvědčilo účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, je tedy souladný s dosavadní judikaturou, která je aplikovatelná i na řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky.

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i s jeho druhým závěrem, že měla být účastnicí řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podmínkou účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu je, aby byl rodinný příslušník správním rozhodnutím přímo dotčen, resp. aby dotčení na jeho právech potenciálně hrozilo. Takové dotčení se vztahuje přímo k rodinnému příslušníkovi – zde k manželce žadatele. Nejvyšší správní soud v tomto případě shledal, že stěžovatelka byla rozhodnutím správních orgánů ve věci žádosti jejího manžela o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny přímo dotčena, a měla být tedy účastnicí správního řízení. Jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud již právo účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu potvrdil blízkým rodinným

příslušníkům osob, kterým bylo uděleno správní vyhoštění, a to v rozsudcích čj. 9 Azs 214/2017-58 a čj. 6 Azs 284/2015-25 či v rozsudku ze dne 26. 11. 2009, čj. 5 As 95/2008-73. Nejvyšší správní soud ani nyní neshledal žádný důvod, pro který by tento závěr neměl vztáhnout na projednávanou věc. Stěžovatelka jako manželka žadatele je jedním z jeho nejbližších rodinných příslušníků a způsob vyřízení jeho žádosti se jí dotýká, ač není přímo rozhodováno o jejích právech nebo povinnostech. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem městského soudu, že stěžovatelce svědčilo účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

[21] V případě takových účastníků řízení je však lhůta k podání odvolání omezena podle § 84 odst. 1 správního řádu na rok ode dne, kdy bylo rozhodnutí skutečně „oznámeno posledního z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámit“. V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatelčino odvolání bylo podáno až po uplynutí této roční lhůty, neboť rozhodnutí o žádosti jejího manžela mu bylo doručeno dne 7. 9. 2016 a ona odvolání podala dne 2. 10. 2017, tedy ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu více než rok poté, kdy bylo rozhodnutí oznámeno jejímu manželovi.

(...)

3938

Správní trestání: nevěřejnost řízení a přítomnost dalších osob; uložení kázeňského trestu

k § 14 odst. 1 a k § 49 odst. 2 správního řádu, ve znění zákonů č. 303/2013 Sb. a č. 350/2014 Sb.

Zásada nevěřejnosti jednání ve správním řízení (§ 49 odst. 2 správního řádu) neznamená, že by úkonu nemohl být ze strany správního orgánu přítomen někdo jiný než úřední osoba (§ 14 odst. 1 správního řádu). Z racionálního důvodu a pro realizaci legitimního účelu se jej mohou účastnit též další osoby, jako jsou např. zapisovatelé, technický personál, stážisté, kolegové, v jejichž případech se nejedná o veřejnost. Vždy je třeba individuálně posuzovat, zdali je účast takových osob přiměřená, má ospravedlnitelný důvod a nežádoucím způsobem nezasahuje do provádění úkonu; tyto osoby přitom nemohou nijak zasahovat do průběhu daného úkonu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2019, čj. 2 As 429/2018-25)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS, č. 1566/2008 Sb. NSS.

Věc: P. K. proti řediteli Krajského ředitelství Policie Olomouckého kraje o kázeňském přestupku, o kasační stížnost žalobce.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 3. 2017 bylo na základě odvolání žalobce změněno rozhodnutí vedoucího územního odboru Olomouc Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ve věcech kázeňských, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání jednání, které má znaky přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, tak, že výrok prvostupňového správního rozhodnutí nadále zněl tak, že se příslušník dopustil jednání majícího znaky přestupku, za který byl uznán vinným podle § 189 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, (dále jen „zákon o služebním poměru“) a dle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích. Posuzovaného jednání se příslušník Policie ČR nprap. P. K. dopustil tím, že dne 19. 4. 2016, v době výkonu služby, přijel služebním motorovým vozidlem zn. Škoda Fabia, reg. zn. X, k základní škole a mateřské škole logopedické O., za účelem vyřízení svých soukromých záležitostí týkajících se jeho dcery. Následně byl ze strany zaměstnankyně školy A. V. upozorněn, že mu dcera ze školy nebude vydána, jelikož si pro ni má přijít babička paní J. T., přičemž v době kolem 13:15 hod. se do školy dostavila i M. M., matka jeho dcery. Po předchozí slovní rozepři se P. K., matka s dcerou a babičkou přesunuli před budovu školy, kde P. K. následně urazil M. M. Toto jednání žalovaný označil za jednání, které má znaky přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a uložil podle § 51 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru kázeňský trest snížení základního tarifu o 5 % na dobu 3 měsíců.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítal, že výslechu svědků v řízení před prvostupňovým správním orgánem se nezákonně účastnil jakožto třetí osoba taktéž komisař npor. Bc. J. K. (dále jen „npor. K.“), který zasahoval do výslechu svědkyně S., a přisvojoval si tak pravomoc úřední osoby, navíc nesplňoval předpoklady nestranné osoby, neboť je osobou služebně nadřízenou žalobci a jeho přítomnost na něj proto vytvářela nátlak. Žalovaný pochybil, pokud nevydal žádné rozhodnutí, kterým by jeho přítomnost při výslechu svědků připustil. Npor. K. byl přítomen též při výslechu svědkyně N., která proti jeho chování brojila stížností.

Krajský soud žalobu zamítl svým rozsudkem ze dne 23. 10. 2018, čj. 65 Ad 13/2017-44. Konstatoval, že žalobce v průběhu správního řízení neuvedl žádnou konkrétní skutečnost, ze které by vyplývalo, že npor. K. zasahoval do výslechu některého ze svědků, ani neuvedl, jakým způsobem k tomu mělo dojít. Stejně jako svědkyně N., i on pouze obecně tvrdil, že se npor. K. choval během výslechu svědků nevhodně a nepřátelsky, čímž vytvářel velmi nepřátelskou atmosféru, přičemž tato obecná tvrzení dále nijak nespecifikoval. Krajský soud se proto nemohl zabývat konkrétními pochybeními npor. K., nýbrž posuzoval pouze jeho vystupování v rámci celého správního řízení dle spisového podkladu. Nejistil, že by zmíněný npor. K. vedl řízení jako pověřená úřední osoba či nahrazoval příslušného policistu při úkonech ve správním řízení. Dále krajský soud uvedl, že npor. K. sice byl služebně nadřízený žalobci, ovšem nebyl jeho přímým nadřízeným. Navíc nevplynulo, že by měl na výsledku řízení jakýkoli zájem. Krajský soud zdůraznil, že protokol o výslechu svědkyně S. podepsal žalobce bez jakýchkoli výhrad a souhlasil s jeho textem, přesto v žalobě brojil toliko proti průběhu tohoto výslechu. Připomenul, že pro posouzení věci byl rozhodný výslech svědků M., T., N. a N. Svědkyně S. nebyla konfliktu přítomna, její výslech sloužil pouze k dokreslení situace, tudíž i případné pochybení v průběhu jejího výslechu by nemělo na rozhodovanou věc vliv. Podle krajského soudu také nebylo potřeba, aby žalovaný vydával rozhodnutí, kterým by umožňoval přítomnost npor. K. u výslechu, neboť ten nečinil žádné úkony jako pověřená osoba. Výsledky svědků byly velmi osobní, promítaly se do nich značně komplikované rodinné vztahy a dalo se očekávat, že budou emotivní. Bylo proto vhodné, aby se jich pro případ řešení možných neshod účastnila další nezávislá osoba. Za této situace neshledal krajský soud žádnou nezákonnost na přítomnosti npor. K. jako nezávislé osoby a navíc člena týmu posttraumatické intervenční péče o policisty. Jestliže svědkyně N., jakožto podpůrkyně žalobce v průběhu správního řízení, namítala, že došlo k nevhodnému chování npor. K. při výslechu svědkyně S., krajský soud zjistil, že se jej vůbec neúčastnila. Namítala-li tedy jeho nevhodné jednání právě u tohoto výslechu, nemohla o něm nezprostředkovaně nic vědět, její námitky navíc byly značně obecné. Krajský soud měl též za to, že nebyla-li svědkyně N. při svém výslechu schopna v přítomnosti npor. K. vypovídat, měla proti jeho přítomnosti brojit již při provádění výslechu. Mohla žádat změnu osoby přítomné u výslechu či vyloučení npor. K., což však neučinila, nadto podepsala protokol o výslechu bez jakýchkoli námitek.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce („stěžovatel“) kasační stížnost.

Napadenému rozsudku vytýká nezohlednění toho, že žalovaný nikterak neprokázal existenci důvodného rizika nedůstojného a problémového průběhu výslechu svědků a jeho osoby, který by nebyla schopna vyřešit sama úřední osoba. Zdůraznil, že krajský soud vzal nedostatečně v potaz, že svědkyně N. sice byla úřední osobou žalovaného dotazována na konkrétní podobu nevhodného chování npor. K., avšak za jeho přítomnosti. Stěžovatel právě z toho důvodu navrhol výslech svědkyně v řízení před soudem, čemuž krajský soud nevyhověl. Jestliže krajský soud vyhodnotil, že npor. K. nebyl přímý nadřízený stěžovatele, pak ten uvádí, že toto nikdy netvrdil. Npor. K. však byl v rozhodné době nadřízený jeho nadřízeného, pročez byl povinen uposlechnout jeho rozkazů jen z titulu vyšší hodnosti, když pracovali společně na stejném oddělení. Vztah jejich nadřízenosti a podřízenosti byl proto prokázán nade všechnu pochybnost. Stěžovatel pak trvá na tom, že i kdyby nebyl prokázán vliv přítomnosti npor. K. na prováděné úkony, jde dle něj o principiální otázku, neboť nelze akceptovat bezdůvodnou přítomnost nadřízeného při neveřejném zasedání. O to více, pakliže byly podány stížnosti dvou osob na jeho nevhodné chování a v řízení jsou projednávány záležitosti osobní povahy.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že stěžovatel v průběhu správního řízení neuvedl žádnou konkrétní situaci, z níž by plynulo zasahování npor. K. do kteréhokoliv z výslechů. Tato svá tvrzení přítom nekonzkretizoval ani v rámci řízení před soudem. Co se týče samotné přítomnosti npor. K., má žalovaný za to, že vhodnost, či dokonce nutnost přítomnosti další osoby v rámci výslechů jednotlivých svědků byla dána již

samotným předmětem a povahou správního řízení, kterým se prolínaly poměrně komplikované vztahy bývalých partnerů ohledně péče o nezletilé dítě. Žalovaný připouští, že správní řízení je sice ovládáno mimo jiné principem neveřejnosti ústního jednání, nicméně tato zásada nevylučuje, aby na něm byla připuštěna přítomnost dalších pracovníků či členů správního orgánu. Účast npor. K. na proběhnuvších výsleších, jakožto pracovníka žalovaného, proto nepředstavuje porušení zásady neveřejnosti ústního jednání, a tedy ani vadu řízení, která by mohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

III. B Neveřejnost výslechu svědků

[18] Stěžovatel dále namítá vadu řízení spočívající v porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] když tvrdí, že přítomností npor. K. u prováděných výslechů, jelikož tento nebyl pověřenou úřední osobou, byl porušen § 49 odst. 2 správního řádu (a zprostředkovaně i § 2 odst. 2 správního řádu a čl. 2 odst. 3 Ústavy); trvá přitom na tom, že z principiálních důvodů nelze akceptovat přítomnost nadřízené osoby při neveřejném jednání, ať už je prokázán její vliv na prováděné úkony či nikoliv.

[19] Dle § 49 odst. 2 správního řádu platí, že „**ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Z důvodu ochrany mravnosti mohou být z účasti na ústním jednání vyloučeny nezletilé osoby.**“

[20] Neveřejnost jednání však pouze znamená, že se jej nemohou účastnit libovolné třetí osoby, které nemají v rozhodném správním řízení žádná procesní postavení ani nemají žádný vztah k příslušnému správnímu orgánu; rozdíl oproti veřejnému jednání je proto třeba spatřovat především v tom, že se zde neuplatní princip záruky zákonnosti v podobě kontroly veřejnosti spočívající v až na výjimky neomezené možnosti účasti libovolných osob na takovém úkonu, jako je tomu například u jednání soudů. Na neveřejně činěný úkon správního orgánu tedy není umožněn přístup třetích osob z občanské iniciativy či vlastní zvědavosti. To však rozhodně neznamená, že by se neveřejně prováděného úkonu v rámci správního řízení (zde výslechu svědků) nemohl ze strany správního orgánu bez dalšího účastnit někdo jiný než úřední osoba, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci takového správního orgánu (srov. § 14 odst. 1 správního řádu). To ostatně naznačuje též komentářová literatura, když uvádí, že „*ustanovení rozlišuje mezi ústním jednáním neveřejným, kterého se účastní pouze osoby participující na řízení, a ústním jednáním veřejným, kterého se může zúčastnit veřejnost*“ (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015). Krom úředních osob přímo se podílejících na výkonu pravomocí správního orgánu je třeba rozlišovat ještě další kategorii osob, které nejsou veřejností (tedy osobami bez zaměstnaneckého, organizačního či jiného funkčního vztahu ke správnímu orgánu provádějícímu předmětný úkon), jež se však z nějakého racionálního důvodu a pro realizaci legitimního účelu mohou takového úkonu účastnit; v praxi se může jednat například o zapisovatele, technický personál (obsluhující nejrůznější elektronická zařízení), stážisty, praktikanty, služebně mladší zaškolené kolegy, nebo naopak nadřízené kolegy provádějící supervizi, dozorovou či kontrolní činnost, stejně tak se může jednat o osoby poskytující mediační či psychologickou pomoc nebo další nestranné osoby (srov. § 54 odst. 4 správního řádu). V případě těchto osob se nejedná o veřejnost ve smyslu § 49 odst. 2 správního řádu, neboť jejich přítomnost při realizaci úkonu není nahodilá, bezúčelná, založená na vlastní iniciativě a nesměruje k realizaci soukromých cílů, nýbrž napomáhá zdárnému průběhu samotného úkonu. V případě těchto osob proto nelze kategoricky dojít k závěru, že jejich přítomnost u správního orgánem neveřejně činěného úkonu je obecně porušením zásady neveřejnosti, a je proto nezákonná. Přítomnost těchto osob však na druhou stranu nemůže být pochopitelně bezbřehá. Je proto třeba vždy posuzovat, zdali je účast takových osob při prováděném úkonu přiměřená (co do jejich počtu i postavení), smysluplná, má ospravedlnitelný důvod a nežádoucím způsobem nezasahuje do jeho realizace; takové osoby přitom,

pakliže nemají postavení úředních osob, nemohou nikterak zasahovat do provádění daného úkonu. Oprávněnost jejich přítomnosti je proto třeba posuzovat v každém jednotlivém případě individuálně.

[21] Nejvyšší správní soud má v projednávané věci za to, že přítomnost npor. K. u proběhnuvších výslechů nebyla v rozporu se zásadou neveřejnosti ústního jednání. U prováděných výslechů svědků byl krom pověřené úřední osoby (por. R.) z řad „dalších osob“ přítomen pouze npor. K. (nešlo tedy o nikterak nepřiměřenou situaci, kdy by výslechům osobní povahy naslouchala polovina kolegů stěžovatele). S ohledem na zjevně vyhocené rodinné vztahy stěžovatele a svědkyň M. a T. (když právě v jejich důsledku došlo k předmětnému jednání majícímu znaky přestupku proti občanskému soužití) bylo možné naprosto oprávněně a logicky předpokládat, že výslechy svědků budou velmi emotivní a problematické; tuto úvahu přítom nebylo nezbytné explicitně prokazovat, jak se dožadoval stěžovatel, neboť vychází z okolností daného případu. Nejvyšší správní soud má za to, že bylo důvodné, aby se prováděných výslechů účastnila další nezávislá a nestranná osoba, a to za účelem zajištění jejich vážnosti a důstojnosti, případně pro potřeby řešení dalších (předpokládatelných) neshod a konfliktů. Osoba npor. K., jakožto člena týmu posttraumatické intervenční péče, který navíc neměl se stěžovatelem žádný osobní vztah ani dřívější neshody (sám stěžovatel ostatně nikdy netvrdil opak), se jeví jako racionální volba. Jestliže stěžovatel především namítá, že npor. K. je policista služebně vyšší hodnosti, jenž je fakticky nadřazeným jeho nadřízeného, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tom neshledává žádné pochybení; naopak považuje za rozumnou (nevyřčenou, ale možnou) úvahu prvostupňového správního orgánu, že to bude právě osoba s vyšší hodností, než má stěžovatel, která svou přítomností spíše zajistí důstojný průběh prováděných úkonů. V tomto ohledu odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ads 133/2012-19 (obdobně též v rozsudku ze dne 21. 12. 2016, čj. 1 As 303/2016-64), kde dospěl k závěru, že „*samotný vztah nadřízenosti a podřízenosti služebního funkcionáře a jemu podřízeného příslušníka vyplývající ze služebního poměru není sám o sobě takovou skutečností, která by mohla založit důvodné pochybnosti o tom, že by služební funkcionář nebyl schopen ve věci služebního poměru příslušníka nestranně a objektivně jednat a rozhodnout. Podjatost služebního funkcionáře nemůže být dána ani v případě, že služební funkcionář vychází při projednání kázeňského deliktu z vlastních zjištění o plnění služebních povinností příslušníkem. Tím by totiž byla popřena samotná podstata kázeňské pravomoci služebního funkcionáře*“; jestliže tedy není vztah nadřízenosti a podřízenosti příslušníků sám o sobě důvodem podjatosti služebního funkcionáře jakožto úřední osoby, pak *a maiori ad minus* nemůže postavení příslušníka plynoucí z vyšší služební hodnosti bez dalšího způsobit jeho neobjektivitu ani v případě, kdy je pouze „přihlížející“ osobou. Samotná přítomnost konkrétně npor. K. u výslechů svědků proto nebyla nezákonná.

[22] V dalším kroku je samozřejmě na místě se zabývat jednáním takové osoby u úkonu, při jehož provádění byla přítomna. V řešené věci je však třeba dát zcela za pravdu krajskému soudu, že „*v průběhu správního řízení žalobce neuvedl konkrétní situaci, ze které by vyplývalo, že npor. K. skutečně zasahoval do výslechu některého ze svědků a jakým způsobem*“, přičemž z předloženého správního spisu nevyplývá, že by „*npor. K. kladl některému ze svědků otázky, vedl řízení jako pověřená úřední osoba či nahrazoval Mgr. R. při úkonech ve správním řízení*“. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s vypořádáním námítky nevhodného chování npor. K. v odst. 21–28 napadeného rozsudku. Ze spisového materiálu, tvrzení stěžovatele či svědkyň N. nejsou zjevně žádné konkrétní kroky npor. K., jež by skutečně mohly být považovány za neakceptovatelný zásah do prováděných výslechů. Je třeba souhlasit se závěrem krajského soudu, že uváděné námítky proti osobě npor. K. byly značně obecné a neuchopitelné (založené na pocitech obtížně hodnotitelných), neboť vyjádření jako „*to jsou malé niance, to je těžko popsatelné. Když to sledujete jako třetí člověk, tak zjistíte, že to vidíte jednostranně. Mám pocit, že celá věc není viděna objektivně*“ či „*jeho chování jsem vnímala jako agresivní a zesměšňující mou osobu. Dělal na mě grimasy, mračil se a neustále vyvracel oči*“ skutečně nesvědčí o jednání, jímž byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí vydaného na základě takto provedených svědeckých výslechů. Kasační námítka je proto nedůvodná.

Řízení před soudem: místní příslušnost (povolení výjimky ze zákazů u chráněných krajinných oblastí)

k § 43 a § 78 odst. 3 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném k 18. 12. 2018 k § 7 odst. 2 a 4 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 303/2011 Sb. a č. 225/2017 Sb.

Regionálním pracovištěm Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky zákon nesvětil samostatné rozhodovací pravomoci. K řízení o žalobě proti rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u chráněných krajinných oblastí, které v prvním stupni vydala Agentura ochrany přírody České republiky podle § 78 odst. 3 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je proto v souladu s § 7 odst. 2 s. ř. s. místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu sídlí ústředí Agentury (Městský soud v Praze).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2019, čj. Nad 171/2019-52)

Věc: Zapsaný spolek Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, spor o místní příslušnost správního soudu.

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, regionální pracoviště Jižní Morava, svým rozhodnutím ze dne 18. 12. 2018 rozhodla, že žalobce není účastníkem řízení vedeného Správou Chráněné krajinné oblasti Pálava ve věci žádosti Ředitelství silnic a dálnic ČR o udělení výjimky ze základních ochranných podmínek dotčené chráněné krajinné oblasti podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny uvedených v § 26 odst. 1 písm. c), f), h) a i) tohoto zákona při realizaci stavby „Dálnice D52, stavba 5206.3, Bavory – silnice II/414“. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 24. 1. 2019. Žalobce se domáhal zrušení tohoto rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně.

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že není k řízení místně příslušný, a proto věc postoupil usnesením ze dne 20. 8. 2019, čj. 29 A 42/2019-46, Krajskému soudu v Ostravě. V odůvodnění usnesení uvedl, že z „Oznámení o zahájení řízení“ vydaného Agenturou ochrany přírody a krajiny dne 28. 11. 2018 vyplývá, že předmětná stavba podléhá zákonu č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury elektronických komunikací (dále jen „zákon o urychlení výstavby infrastruktury“), a proto je v souladu s § 7 odst. 4 s. ř. s. k projednání a rozhodnutí o žalobě příslušný Krajský soud v Ostravě.

Krajský soud v Ostravě předložil dne 24. 9. 2019 spis Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti podle § 7 odst. 6 s. ř. s., neboť nesouhlasí s postoupením věci. Upozornil, že § 7 odst. 4 s. ř. s. nezakládá místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě k přezkumu všech rozhodnutí vydaných v režimu zákona o urychlení výstavby infrastruktury, ale pouze rozhodnutí o umístění či povolení vybraných staveb dopravní infrastruktury. Výlučná místní příslušnost se tedy netýká v dané věci přezkoumávaného procesního rozhodnutí orgánu životního prostředí o nepřiznání účasti v řízení o výjimce. Orgánem I. stupně v projednávaném případě je Agentura ochrany přírody a krajiny, Regionální pracoviště Jižní Morava, jehož sídlo je v obvodu Krajského soudu v Brně, který je tak soudem místně příslušným.

Nejvyšší správní soud usnesením vyslovil, že k řízení je příslušný Městský soud v Praze.

Z odůvodnění:

[4] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. „[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.“

[5] Podle 7 odst. 4 s. ř. s. „[j]e k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona o urychlení výstavby infrastruktury, příslušný Krajský soud v Ostravě. O těchto žalobách vede řízení specializovaný senát.“

[6] Podle 7 odst. 6 s. ř. s. „[n]ení-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému. Nesouhlasí-li tento soud s postoupením věci, předloží spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o této otázce jsou soudy vázány.“

[7] Podle § 1 odst. 1 zákona o urychlení výstavby infrastruktury, tento zákon „[u]pravuje postupy při přípravě, umísťování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb a uvádění těchto staveb do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umísťování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami“.

[8] Z posledně citovaného ustanovení je zřejmé, že od umísťování a povolování staveb je třeba odlišit „postupy při přípravě staveb“, jimiž se rozumí celá řada řízení a postupů dle různých právních předpisů, které jsou součástí přípravy realizace stavby. Za takový postup lze považovat také řízení o udělení výjimky ze základních ochranných podmínek chráněné krajinné oblasti podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[9] Výlučnou místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě však zakládá § 7 odst. 4 s. ř. s. toliko k řízení o žalobě proti rozhodnutím, kterými se *umísťuje* anebo *povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b)* zákona o urychlení výstavby infrastruktury, nikoli k řízení o žalobách proti rozhodnutím vydaným v rámci postupů při *přípravě* takové stavby, u kterých i nadále platí obecná pravidla místní příslušnosti (§ 7 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Z výše uvedeného plyne, že přestože Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky vydala rozhodnutí o účastenství žalobce v řízení o výjimce podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny v režimu zákona o urychlení výstavby infrastruktury, není v dané věci založena výlučná místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě ve smyslu § 7 odst. 4 s. ř. s.

[11] Obdobným případem se zabýval Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 13. 9. 2018, čj. Nad 208/2018-109, jímž vyloučil místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě k řízení o žalobě proti rozhodnutí o povolení kácení dřevin v souvislosti se stavbou dopravní infrastruktury. V podrobnostech Nejvyšší správní soud na uvedené usnesení odkazuje.

[12] Nejvyšší správní soud však nerozhoduje jen o důvodnosti nesouhlasu soudu, jemuž byla věc postoupena, nýbrž dle § 7 odst. 6 s. ř. s. rozhodne o příslušnosti. Názorem soudu, který vyslovil nesouhlas s postoupením, přitom Nejvyšší správní soud není vázán.

[13] Správním orgánem I. stupně byla v posuzované věci Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, regionální pracoviště Jižní Morava.

[14] Podle § 75 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny „[z]řizuje se Agentura jako správní úřad, který je podřízen Ministerstvu životního prostředí. V jejím čele je ředitel; jeho výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě. Sídlem Agentury je Praha. Agentura vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými zákony.“ Nejvyšší správní soud poznamenává, že název „Agentura“ je legislativní zkratkou plného názvu tohoto správního úřadu, který zní Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky – viz § 42 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[15] Podle § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody krajiny: „Agentura na území chráněných krajinných oblastí, nejde-li o vojenskou újezdu, vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu působnosti pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů, není-li podle tohoto zákona příslušné Ministerstvo životního prostředí.“

[16] Podle § 78 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny „Agentura a správy národních parků dále v obvodu své územní působnosti podle odstavců 1 a 2 povolují výjimky ze zákazů u národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek“.

[17] Za správní orgán lze považovat orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Organizační složka správního orgánu může být správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni pouze tehdy, svěčuje-li jí nějaký právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008-84).

[18] Regionální pracoviště Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky však takové postavení nemají. Do 31. 12. 2014 byl výkon státní správy v ochraně přírody a krajiny na území chráněných krajinných oblastí svěřen správám chráněných krajinných oblastí. Zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, byla s účinností od 1. 1. 2015 zřízena Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky jako orgán státní správy s celostátní působností, která dle citovaného § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny výkon státní správy v ochraně přírody a krajiny na území chráněných krajinných oblastí převzala. Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje pouze postavení Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, neupravuje však její organizační strukturu. Regionální pracoviště Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky jsou organizačními útvary zakotvenými ve vnitřním organizačním řádu tohoto správního úřadu (viz Statut Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky dostupný na www.ochranaprirody.cz). Zákon však regionálním pracovištěm nesvěčuje samostatné rozhodovací pravomoci ani nevymezuje jejich působnost, zmiňuje pouze Agenturu ochrany přírody a krajiny České republiky. O odvoláních proti rozhodnutím Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky rozhoduje žalovaný [srov. § 79 odst. 3 písm. r) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Regionální pracoviště jakožto dekoncentrované regionální složky Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky tak jednají a vykonávají činnost jejím jménem, a proto o nich nelze uvažovat jako o samostatných správních orgánech, které by byly nadány rozhodovací pravomocí.

[19] Na základě výše popsaných úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že za orgán, který v dané věci vydal rozhodnutí v I. stupni (§ 7 odst. 2 věta první s. ř. s.), nelze považovat regionální pracoviště Jižní Morava, nýbrž Agenturu ochrany přírody a krajiny České republiky se sídlem Kaplanova 1931/1, 148 00 Praha 11 – Chodov. Proto je podle přílohy č. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů k projednání a rozhodnutí této věci místně příslušný Městský soud v Praze.

3940

Rízení před soudem: žaloba podaná osobou z řad dotčené veřejnosti

k § 3 písm. i) bod 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 326/2017 Sb.

k § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 soudního řádu správního

Osoba z řad dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) bod 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se může domáhat soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu v řízeních navazujících na posuzování vlivů dle § 9d odst. 1 citovaného zákona za stejných podmínek jako jiné osoby domáhající se ochrany svých veřejných subjektivních práv u správních soudů (pokud z citovaného zákona nevyplývá něco jiného). Zejména je i takový žalobce povinen uvést žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby dle § 71 odst. 2 s. ř. s. a správní soud přezkoumává i zákonnost procesu posuzování vlivů na životní prostředí v mezích takto včas uplatněných žalobních námitek (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), nikoli z úřední povinnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2019, čj. 4 As 202/2019-87)

Věc: Pobočný spolek Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti akciové společnosti Plzeňská teplařenská, o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Nýřany (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 1. 6. 2012 povolil umístění stavby „Závod na energetické využití komunálního odpadu Chotíkov (ZEVO Chotíkov)“, (dále jen „spalovna odpadu“). Výrokem II. uvedeného rozhodnutí městský úřad stanovil podmínky pro umístění stavby a výrokem III. rozhodl o námitkách účastníků řízení.

Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 14. 11. 2018 částečně změnil (doplnil) bod 23 výroku II. rozhodnutí městského úřadu a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž nejprve poukázal na dosavadní průběh řízení, v němž bylo opakovaně rozhodováno správními soudy, a namítal nezákonnost spočívající v absenci řádného přezkumu závazného stanoviska EIA ze dne 21. 1. 2016 a nového závazného stanoviska EIA ze dne 22. 11. 2016, resp. i závazného stanoviska EIA o ověření změn záměru ze dne 21. 2. 2018. Žalobce dále brojil proti pochybením v procesu EIA (zejména nevyužití § 7 odst. 5, § 8 odst. 4 a § 9 odst. 5 a porušení § 10 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) a vydání stanoviska EIA ze dne 17. 2. 2012, které mělo významný vliv na vydávání následujících závazných stanovisek EIA. Krajský úřad Plzeňského kraje také svým postupem nezajistil, aby přijaté řešení využití komunálních odpadů bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu.

Žalobce ve svém vyjádření ze dne 12. 3. 2019 v reakci na osobu zúčastněnou na řízení namítal rozpor posuzování vlivů záměru spalovny odpadu na životní prostředí se závěry procesu SEA z roku 2004. Krajský soud v Plzni žalobu zamítl rozsudkem ze dne 12. 4. 2019, čj. 59 A 2/2019-109. K namítané absenci řádného přezkumu závazných stanovisek EIA krajský soud uvedl, že Krajský úřad Středočeského kraje při ověřování stanoviska Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 17. 2. 2012 postupoval v souladu s ustanovením čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb., změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, Ministerstvo životního prostředí nepochybil, jestliže se v rámci postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu zabývalo jen ověřujícím závazným stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 21. 1. 2016, a nikoli též ověřovaným „obyčejným“ stanoviskem (vyjádřením) Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 17. 2. 2012.

Jelikož na přezkoumání závazného stanoviska v přezkumném řízení není právní nárok, nemohl být žalobce sdělením náměstka ministra životního prostředí ze dne 21. 8. 2018 na svém (neexistujícím) právu nijak zkrácen, a nemůže se tudíž v tomto ohledu domáhat soudní ochrany.

Námitkou rozporu posuzování vlivů záměru spalovny odpadu na životní prostředí se závěry procesu SEA z roku 2004 se krajský soud nezabýval pro její opožděnost, protože nebyla uplatněna ani v žádné z předchozích tří žalob a ani v aktuálně projednávané žalobě, nýbrž až ve vyjádření žalobce k vyjádření osoby zúčastněné na řízení ze dne 12. 3. 2019.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které brojil proti závěru krajského soudu nezabývat se procesem SEA pro POH 2004–2014 a jeho výsledkem, neboť nejde o žalobní bod, a pokud ano, tak byl předložen krajskému soudu opožděně. Odkazem na proces SEA v replice ze dne 12. 3. 2019 stěžovatel pouze reagoval na širší souvislosti jako reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení, která tvrdila, že varianty byly řádně posouzeny před procesem EIA. Nejde tedy o žádný nový žalobní bod.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III. Posouzení kasační stížnosti

(...)

III. 3. Další námítky stěžovatele

[57] Námítka stěžovatele, že zpracovatel posudku záměru nevzal v úvahu průběh a výsledky procesu SEA pro Plán odpadového hospodářství Plzeňského kraje na roky 2004–2014, který naopak vyhodnotil, že velká spalovna s kapacitou 95 000 tun odpadů za rok je nejméně vhodná, je nepřijatelná, neboť ji stěžovatel neuplatnil v žalobě, ač mu v tom nic nebránilo. Stěžovatel poprvé tuto argumentaci uvedl až v replice ze dne 12. 3. 2019, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Skutečnost, že stěžovatel touto replikou reagoval na vyjádření osoby zúčastněné na řízení (na což stěžovatel poukazyval v kasační stížnosti), na nepřijatelnosti této námítky stěžovatele nic nemění. Krajský soud proto nepochybil, když se ve svém rozsudku tímto opožděně uplatněným žalobním bodem nezabýval. Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že ačkoli je stěžovatel tzv. dotčenou veřejností ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, vztahují se na něj stejné požadavky a povinnosti jako na jiné osoby, které se u správních soudů domáhají ochrany svých veřejných subjektivních práv, pokud ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nevyplývá něco jiného (stov. § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Povinnost žalobce uvést žalobní body ve lhůtě pro podání žaloby není zvláštní úpravou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí nijak dotčena. Stejně tak není soud povinen zkoumat veškeré případné nezákonnosti procesu EIA z úřední povinnosti, jak se stěžovatel domnívá. Naopak i v případě žalob podaných osobami z řad dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se uplatní úprava obsažená v § 75 odst. 2 věty první s. ř. s., tj. že soud přezkoumá zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů. (...)

Daň z nabytí nemovitosti: stanovení daňové povinnosti při směně

k § 12 odst. 3 zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí (v textu jen „zákonné opatření Senátu“)

Absentuje-li v právním předpisu (zákonném opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění účinném do 31. 10. 2016) pravidlo, kterým se určuje v případě směny jako zcela specifického způsobu nabytí vlastnického práva nemovitých věcí sjednaná cena, není možné sjednanou cenu stanovit vůbec, a tudíž není možné z ní ani při stanovení daňové povinnosti vycházet. V důsledku toho není možné při určení nabývací hodnoty směňovaných nemovitých věcí vycházet ani ze srovnávací daňové hodnoty ve smyslu § 12 odst. 2 zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb. V takovém případě je určující pro stanovení nabývací hodnoty pouze cena zjištěná dle § 12 odst. 3 zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 5. 2018, čj. 22 Af50/2017-48)⁷⁾

Věc: a) Pavel L., b) Miluše L., c) Ondřej L., d) Blanka L. proti odvolacímu finančnímu ředitelství o stanovení daně z nabytí nemovitosti.

Dne 16. 9. 2014 žalobci a) a b) s žalobci c) a d) uzavřeli směnnou smlouvu, kterou žalobci a) a b) převedli do vlastnictví žalobců c) a d) díl parcely parc. č. X o výměře 245 m², který byl v geometrickém plánu tvořícím součást směnné smlouvy označen jako parcela parc. č. Y. Žalobci c) a d) převedli do vlastnictví žalobců a) a b) díl parcely č. Z, v uvedeném geometrickém plánu označen písm. c), který byl sloučen do parcely č. X. V době sepsání

⁷⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 8. 10. 2019, čj. 8 Af5 157/2018-38.

směnné smlouvy nebyla parcela č. Y v územním plánu obce zahrnuta jako pozemek pro výstavbu. Právní účinky vkladu vlastnického práva nabyvatelů do katastru nemovitostí nastaly 6. 11. 2014. Oba směřované pozemky jsou v katastru nemovitostí evidovány jako orná půda, a proto se v řízení o přiznání k dani z nabytí nemovitých věcí žalobci domáhali, aby byly pozemky oceněny jako pozemky zemědělské. Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj tomuto požadavku nevyhověl a platebním výměrem ze dne 19. 1. 2016 žalobcům a) a b) vyměřil daň z nabytí nemovitostí částkou 5 924 Kč. Žalobcům c) a d) byla vyměřena daň z nabytí nemovitostí ve výši 2 648 Kč.

Žalobci podali proti platebním výměrům odvolání, kterými napadli zejména způsob ocenění dotčených pozemků, neboť měly být oceněny jako pozemky zemědělské. V průběhu odvolacího řízení zaujal odvolací orgán názor, že při stanovení daně nelze vycházet ze směrné hodnoty, nýbrž ze zjištěné ceny, a vyzval správce daně k ocenění parcely parc. č. Y a dílu „c“ parcely parc. č. Z. Na základě této výzvy správce daně předložil odvolacímu orgánu ocenění parcely parc. č. Y částkou 165 770 Kč a dílu „c“ parcely parc. č. Z částkou 21 580 Kč. Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2017 žalovaný změnil ve věci žalobců a) a b) platební výměr ze dne 19. 1. 2016 tak, že výši daně s poukazem na § 14 odst. 1 zákonného opatření Senátu snížil na 4 976 Kč a v ostatním ponechal platební výměr beze změny. Ocenění parcely ze strany správce daně shledal správným. Ve věci žalobců c) a d) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2017 žalovaný platební výměr změnil tak, že daň stanovil částkou 6 632 Kč a ve zbytku ponechal rozhodnutí beze změny.

Žalovaný vycházel při oceňování pozemků ze zjištěné ceny, kterou je podle § 16 zákonného opatření Senátu cena zjištěná podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku (dále jen „zákon o oceňování“). Podle § 9 odst. 5 uvedeného zákona se pro účely oceňování pozemek posuzuje podle stavu uvedeného v katastru nemovitostí. Jestliže směňované pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny jako orná půda, došlo k porušení uvedeného ustanovení.

Žalobci se podanou žalobou ze dne 28. 4. 2017 domáhali zrušení rozhodnutí ze dne 7. 3. 2017 a ze dne 9. 3. 2017, kterými byla k odvolání žalobců změněna rozhodnutí Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 19. 1. 2016, kterým byla žalobcům vyměřena daň z nabytí nemovitostí.

Podle žalobců se součet zjištěné ceny nabyvaných všemi žalobci upraví podle § 14 odst. 1 písm. b) zákonného opatření Senátu a na výsledek se má aplikovat sazba podle § 26 zákonného opatření Senátu. Podle ocenění správce daně činí celkový objem nemovitostí nabytých směnnou smlouvou 183 350 Kč a srovnávací daňová hodnota je 140 513 Kč. Zákonný limit daně z nabytí nemovitostí směnnou smlouvou je 5 620 Kč, vyměřená daň však činí 11 608 Kč. V době uzavírání smluv nebylo v územním plánu rozhodnuto o určení dotčených parcel.

Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a v podrobnostech odkázal na napadená rozhodnutí. Podle žalovaného zákonné opatření Senátu upravuje jednoznačný způsob stanovení základu daně. Podle § 4 odst. 2 zákonného opatření Senátu se hodnota nepeněžního plnění určí podle zákona upravujícího oceňování majetku, spočívá-li nepeněžní plnění v poskytnutí nemovité věci a lze-li určit směrnou hodnotu, může poplatník zvolit, že hodnotou nepeněžního plnění je směrná hodnota. V § 15 zákonného opatření Senátu je stanoveno, u kterých nemovitých věcí lze určit směrnou hodnotu a u kterých nikoli. Je-li předmětem nabytí vlastnického práva nemovitá věc, u které lze směrnou hodnotu určit, může si poplatník v daňovém přiznání zvolit, zda chce určit srovnávací daňovou hodnotu ze zjištěné ceny, nebo ze směrné hodnoty.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

[29] Krajský soud shledal důvodnou také námitku žalobců stran nesprávné aplikace zákonného opatření Senátu při stanovení nabývací hodnoty vycházející ze sjednané ceny směňovaných pozemků. V této souvislosti je třeba připomenout, že do 31. 12. 2013 stihala v případě převodu nemovitostí (která neproběhla v důsledku darování) daňová povinnost dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon o dani z převodu nemovitostí“) převodce nemovitostí, přičemž předmětem daně byl úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem; došlo-li k výměně nemovitostí, považovaly se jejich vzájemné převody za jeden převod a daň se vybírala z převodu té nemovitosti, z jejíhož převodu

byla daň vyšší (viz § 9 odst. 1, 3 zákona o dani z převodu nemovitostí). Zákonné opatření Senátu, kterým byla zavedena daň z nabytí nemovitostí však v období od 1. 1. 2014 do 31. 10 2016 žádné pravidlo, kterým by se stanovil postup při stanovení daně z nabytí nemovitostí směnnou smlouvou, neobsahovalo. Žalovaný při stanovení daně z nabytí nemovitých věcí směnou, resp. při zjištění ceny sjednané, vycházel z § 13 zákonného opatření Senátu, podle kterého „[s]jednanou cenou se pro účely daně z nabytí nemovitých věcí rozumí úplata za nabytí vlastnického práva k nemovité věci“. Pro účely úplaty ve smyslu citovaného ustanovení vycházel žalovaný v napadených rozhodnutích z toho, že cenou sjednanou je v daném případě úplata ve formě nepeněžitého plnění ve smyslu § 4 odst. 1 zákonného opatření Senátu. Takový postup žalovaného je však podle názoru krajského soudu nesprávný.

[30] V dané věci je nutno vycházet zejména z ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, a dále z čl. 11 odst. 5 Listiny, podle kterého daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Žalobcům jako (vzájemným) převodcům nemovitých věcí byla stanovena zákonná povinnost uhradit daň z nabytí nemovitých věcí. Směna je přitom zcela specifickým způsobem nabytí vlastnického práva, při kterém je nabyvatel nemovité věci zároveň převodce věci jiné. Oproti smlouvě kupní, u níž se při stanovení ceny sjednané vychází logicky z úplaty za nabytí vlastnického práva kupujícím a zdaněno je tak skutečně pouhé nabytí vlastnického práva, dochází při užití logiky žalovaného k tomu, že při určení sjednané ceny, resp. následně nabývací hodnoty, se stanovuje daňová povinnost při vzájemné směně každému z převodců/nabyvatelů z ceny nemovitých věcí, které mají nabývací hodnotu vyšší ve smyslu § 12 odst. 1 písm. a), resp. 12 odst. 2 zákonného opatření Senátu, nerespektujíc zjištěnou cenu nemovitých věcí. Ve výsledku to, jako v projednávané věci, vede k tomu, že i převodce (jehož stíhá daňová povinnost), který převedl nemovitou věc o řádově nižší zjištěné ceně, je zatížen daňovou povinností z hodnoty nemovité věci ve vlastnictví druhého z převodců, neboť cena této nemovité věci je vyšší. Tedy, ačkoli jsou převáděny různé nemovité věci, je daň z nabytí nemovité věci stanovena každému z nabyvatelů vždy jen z nemovité věci, jejíž hodnota je vyšší. Tím však dochází k narušení rovnosti daňových subjektů před zákonem, neboť, dovedeno ad absurdum, jestliže by titíž převodci/nabyvatelé provedli převod nemovitostí dvěma na sobě nezávislými kupními smlouvami, pak by každý z převodců ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákonného opatření Senátu, účinného v rozhodné době, byl zatížen daňovou povinností pouze ve vztahu k jimi převáděným nemovitostem a převodce, převádějící nemovitost s nižší hodnotou, by logicky hradil nižší daň. Za uvedené situace, jestliže se žalobci rozhodli provést převod nemovitých věcí smlouvou směnnou, jsou oproti daňovým subjektům, převádějícím nemovité věci smlouvou kupní, znevýhodněni.

[31] Podle krajského soudu je nutno učinit závěr, že absentuje-li v právním předpise pravidlo, kterým se určuje v případě směny jako zcela specifického způsobu nabytí vlastnického práva nemovitých věcí sjednaná cena, není možné sjednanou cenu stanovit vůbec, a tudíž není možné z ní ani při stanovení daňové povinnosti vycházet; v důsledku toho není možné vycházet ani ze srovnávací daňové hodnoty ve smyslu § 12 odst. 2 zákonného opatření Senátu. Postupem žalovaného, který určil sjednanou cenu tak, že vycházel také z ceny pozbývaných pozemků jako nepeněžité formy úplaty, došlo *de facto* ke zdanění vyššímu než zákonem stanovenému. Nelze v této souvislosti přehlédnout úpravu, jež zákonnému opatření Senátu předcházela a také úpravu zakotvenou zákonem č. 254/2016 Sb., účinnou od 1. 11. 2016 (na projednávanou věc však v důsledku přechodných věcí samu o sobě nepoužitelnou), která nově v § 13 odst. 2 stanovila, že v případě nabytí vlastnického práva k nemovité věci směnou nemovitých věcí se pro účely určení sjednané ceny nepřihlíží k hodnotě pozbývané nemovité věci za podmínek, že nabytí vlastnického práva k těmto nemovitým věcem je předmětem daně z nabytí nemovitých věcí a nabývací hodnotou není výlučně sjednaná cena.

[32] Postupem žalovaného došlo podle krajského soudu jednak k porušení rovnosti daňových subjektů před zákonem ve smyslu čl. 1 Listiny a také k zásahu do vlastnického práva žalobců, garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny. V projednávané věci totiž bylo na žalovaném, aby při absenci právní úpravy postupu stanovení daňové povinnosti při směně pozemků vycházel při stanovení nabývací hodnoty směňovaných pozemků pouze z ceny zjištěné podle § 12 odst. 3 písm. a) zákonného opatření Senátu, neboť cenu sjednanou, resp. ani srovnávací daňovou hodnotu nebylo možno zjišťovat a tudíž z nich ani vycházet. Podle krajského soudu lze pouze uvedeným způsobem zajistit dosažení cílů správy daně podle § 2 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, tedy správné zjištění a stanovení daně a zabezpečení její úhrady. Nelze pominout ani zásadu stanovenou v § 5 odst. 3

daňového řádu, podle které musí správce daně šetřit práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob. Daňová povinnost tedy v projednávané věci může být žalobcům stanovena pouze za nabytí směřovaných pozemků, vycházející z zjištěné ceny coby nabývací hodnoty.

3942

Daň z přidané hodnoty: ubytovací a stravovací služby v ambulantní zdravotní péči

k § 51 odst. 1 písm. g) a § 58 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. 4. 2012 (v textu jen „zákon o DPH“)

k čl. 132 odst. 1 písm. b) a písm. c) směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty (v textu jen „směrnice o DPH“)

Ubytovací a stravovací služby poskytované v souvislosti s ambulantní zdravotní péčí nelze považovat za služby úzce související s poskytovanou zdravotní službou podle § 51 odst. 1 písm. g) a § 58 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve spojení s čl. 132 odst. 1 písm. b) a písm. c) směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, čj. 8 AfS 265/2017-55)

Prejudikatura: č. 530/2005 Sb. NSS, č. 1542/2008 Sb. NSS, č. 2036/2010 Sb. NSS, č. 3637/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 434/2006 Sb., č. 185/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3/06), č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07); rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984 (Van Colson, 18/83, Recueil, s. 04051), ze dne 25. 2. 1999 (Card Protection Plan, C-349/96, Recueil, s. I-00973), ze dne 10. 9. 2002, Kügler (C-141/00, Kügler, Recueil, s. I-06833), ze dne 23. 10. 2003 (Komise proti Německu, C-109/02, Recueil, s. I-12691), ze dne 16. 10. 2008 (Canterbury Hockey Club a Canterbury Ladies Hockey Club, C-253/07, Sb. rozh., s. I-07821) a ze dne 4. 5. 2017 (Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs v Brockenhurst College, C-699/15).

Věc: Společnost s ručením omezeným Hotel Bajkal proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o registraci k dani z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím Finančního úřadu pro Karlovarský kraj (dále jen „správce daně“) bylo rozhodnuto o registraci žalobkyně k dani z přidané hodnoty od 1. 1. 2013. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které bylo Odvolacím finančním ředitelstvím zamítnuto. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Plzni svým rozsudkem 57 Af 15/2016-51 jako nedůvodnou zamítl.

Krajský soud v napadeném rozsudku vyložil pojmy rehabilitační a fyzikální medicína v rozsahu ambulantní péče a dospěl k závěru, že její součástí nemůže být poskytování ubytování a stravování. Ubytovací a stravovací služby, které jsou poskytovány nad rámec ambulantní péče, nejsou službami úzce souvisejícími s poskytovanou zdravotní službou, a proto nemohou být osvobozeny od DPH.

Dále uvedl, že s ohledem na výši obrátu měla stěžovatelka povinnost podat přihlášku k registraci k DPH, což však neučinila. Správce daně proto sám rozhodl o registraci stěžovatelky k DPH, a to v souladu s § 129 odst. 3 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném od 1. 1. 2013. Novela zákona o DPH, účinná od 1. 4. 2012, která vycházela z definice pojmu zdravotní služba a služba s ní úzce související, je v souladu se směrnicí o DPH a reagovala na konstantní judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) v oblasti osvobození zdravotních služeb od DPH.

Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které namítala, že právo státu registrovat plátce je omezeno prekluzivní lhůtou. Soudy mají povinnost přihlížet k prekluzi práva z moci úřední. Stěžovatelka vznesla námitku prekluze po vyhlášení rozsudku, ale před doručení písemného vyhotovení rozsudku,

příčemž krajský soud na námitku v odůvodnění nijak nereagoval a proto ji vznáší znovu. Správce daně nebyl oprávněn registrovat ji jako plátkyni DPH, jelikož toto právo již prekludovalo. Podle stěžovatelky správce daně o registraci z moci úřední rozhodl více jak 3 roky poté, co jí uplynula zákonná lhůta k podání přihlášky pro registraci k DPH. V jejím případě proběhla registrace k DPH po lhůtě. Pro případ ústního jednání navrhla provedení důkazu účetními deníky za roky 2011 až 2016.

Dále namítala, že krajský soud nesprávně posoudil obsah ambulantní lázeňské péče. Opomněl analyzovat některé zákony, zejména zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (dále jen „zákon o zdravotní péči v nestátních zařízeních“), a proto dospěl k nesprávnému právnímu názoru. Ambulantní péče byla tradičně náhradou za ústavní lázeňskou péči, měla by proto být poskytována za stejných podmínek, včetně ubytování a stravování. Uvedla, že je součástí přírodních léčebných lázní, v nichž oprávněně docházelo a dochází ke spojení léčení, ubytování a stravování. Ambulantní péči poskytovala stejným způsobem, jak je běžné v celé lázeňské oblasti. Krajský soud jde svým výkladem proti běžnému fungování většiny lázeňských zařízení, čímž jim působí potíže. Odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a namítala, že krajský soud porušil zásadu předvídatelnosti, neboť měl setrvat na řešení, kterému se veřejná správa i adresáti přizpůsobili.

Krajský soud si v odůvodnění svého rozhodnutí protičil. Nejprve uvedl, že ubytování a stravování nejsou služby úzce související s ambulantní léčbou, byť by o tom rozhodl lékař coby součást poskytované léčby. Následně však uvedl, že jako související služby lze osvobodit taková plnění, jejichž poskytnutí je nezbytné v souvislosti s poskytnutím služby hlavní. Podle názoru stěžovatelky však platí, že pokud lékař rozhodne o tom, že léčba, ubytování a stravování tvoří jeden celek pro nápravu zdravotních potíží pacienta, pak to dokazuje, že ubytování a stravování jsou nezbytné pro dosažení celkového léčebného cíle. Krajský soud také nesprávně aplikoval evropské právo, neboť pojem úzce související služby má být vykládán ve smyslu materiálním a individuálně. Mezi zdravotní službou a dalšími službami existuje v případě stěžovatelky funkční závislost. Uplatňování osvobození od DPH u ubytování a stravování je oprávněné, neboť služby byly součástí lékařem předepsané léčby. Účelem jejich poskytnutí nebylo primárně vytvoření dodatečného zisku.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na stěžovatelkou uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu, z něž vyplývá, že dokud je obrat rozhodný pro vznik plátcovství překračován, časová lhůta pro registraci k dani nemůže začít plynout. Jelikož byl tento rozsudek vydán až po vydání napadeného rozhodnutí a po vydání rozsudku krajského soudu, nebylo ve věci zjišťováno, zda stěžovatelka soustavně překračuje rozhodný obrat i nadále. S ohledem na celkový obrat stěžovatelky, přesahující v roce 2012 částku 19 mil. Kč, je však vysoce nepravděpodobné, že by podmínky pro prekluzi práva registrovat stěžovatelku k DPH byly naplněny. I kdyby došlo v následujících zdaňovacích obdobích k náhlému a výraznému poklesu obratu, tříletá prekluzivní lhůta ještě nemohla uplynout. Ohledně osvobození od DPH služeb souvisejících s ambulantní péčí se ztotožnil s názorem krajského soudu. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelčinou námitkou nepřezkoumatelnosti spočívající v tom, že krajský soud na námitku prekluze práva v rámci řízení o žalobě nijak nereagoval. Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že v rámci řízení o žalobě stěžovatelka prekluzi práva nenamítala. Dne 5. 9. 2017 proběhlo ústní jednání, na němž byl vyhlášen rozsudek. Stěžovatelka namítala prekluzi práva až poté, podáním ze dne 21. 9. 2017. Podle § 49 odst. 10 věty druhé s. ř. s. platí, že „[j]akmile soud vyhlásí rozsudek, je jím vázán“. To se projevuje jednak v tom, že soud nemůže již vyhlášený rozsudek zrušit nebo změnit, jednak v tom, že písemné vyhotovení rozsudku se nesmí s vyhlášeným zněním rozcházet, tj. výrok rozsudku a jeho stručné odůvodnění se musí shodovat s tím, co bylo vyhlášeno. Podle § 49 odst. 12 věty první s. ř. s. platí, že „[r]ozsudek se vyhláší ústně, proběhlo-li ve věci jednání a při vyhlášení je přítomen alespoň jeden účastník nebo osoba zúčastněná na řízení anebo veřejnost.“ V posuzované věci proběhlo před krajským soudem ústní jednání a rozsudek byl proto vyhlášen ústně. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že okamžikem, od něhož je soud vázán rozsudkem, je okamžik vyhlášení. Soud je tedy vázán zněním rozsudku, které bylo zákonem předvídaným způsobem vyhlášeno (srov. rozsudek ze dne 6. 1. 2005, čj. 6 As 36/2003-115, č. 530/2005 Sb. NSS).

(...) [13] Soud sice zkoumá daňovou prekluzi z moci úřední, avšak pokud v řízení před krajským soudem není uplatněna námitka prekluze, nelze povinnost soudu přihlídnout k prekluzi i bez návrhu „*chápat tak, že by soudy musely v každém svém rozhodnutí z oblasti finančního práva explicitně zdůvodňovat, zda v dané věci došlo či nedošlo k prekluzi ve smyslu § 47 daňového řádu. Pokud účastník řízení prekluzi nenamítal a soud poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uváděl. [...] Soud má povinnost vypořádat otázku prekluze tehdy, je-li namítána, a v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi práva skutečně došlo*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1542/2008 Sb. NSS). Výslovnou odpověď soud poskytuje pouze na námitku, která byla v řízení řádně uplatněna. Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2009, čj. 7 Afs 129/2009-86, dle kterého pokud k otázce prekluze v napadeném rozsudku krajský soud mlčel, má se za to, že se s ní implicitně vypořádal, a to tak, že k prekluzi práva doposud nedošlo. K posouzení prekluze práva má povinnost také Nejvyšší správní soud, což ostatně učinil, jak bude rozvedeno dále.

[14] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že krajský soud se sice mohl v odůvodnění svého rozsudku krátce k prekluzi práva vyjádřit, neboť se jí stejně zabýval z moci úřední; není však vadou řízení, jestliže tak krajský soud neučinil a nereagoval na stěžovatelčinu v řízení řádně neuplatněnou námitku. Pokud by se totiž musel výslovně vypořádat i s těmi námitkami, které musí přezkoumávat z moci úřední, byt' jsou vzneseny až po vyhlášení rozsudku, mohlo by to kolidovat s povinností soudu, aby se nelišilo stručné odůvodnění při vyhlášení rozsudku a pozdější písemné vyhotovení a navíc by v takovém případě bylo nutné dát možnost vyjádřit se k takovým námitkám i dalším účastníkům řízení. Takový postup by mohl vést k významnému prodlužování zákonné lhůty pro vyhotovení rozsudku (§ 54 odst. 3 s. ř. s.). To vše přesto, že soud by se již nemohl od dříve vyhlášeného rozsudku odchýlit.

[15] Nejvyšší správní soud se následně zabýval samotnou námitkou prekluze práva státu registrovat stěžovatelku k DPH. V tomto směru je vhodné připomenout, že dle judikatury Ústavního soudu správní soud k prekluzi přihlíží také z úřední povinnosti (srov. např. nálezh Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS). Aby nicméně soud mohl posoudit uvedenou námitku prekluze, musel předtím zhodnotit, zda stěžovatelka vůbec dosáhla stanoveného obratu pro registraci k DPH, respektive zda se ubytovací a stravovací služby, poskytované nad rámec ambulantní péče, počítají do stanoveného obratu, nebo jsou službami úzce souvisejícími s poskytovanou zdravotní službou, a jsou tak osvobozeny od DPH.

[16] V prvé řadě se soud s ohledem na harmonizovanou úpravu DPH zabýval unijní úpravou.

[17] Podle článku 132 odst. 1 písm. b) směrnice o DPH platí, že členské státy osvobodí od daně „*poskytnutí nemocniční a lékařské péče a s ní úzce související činnosti prováděné veřejnoprávními subjekty nebo za sociálních podmínek srovnatelných s podmínkami veřejnoprávních subjektů, nemocnicemi, léčebnými nebo diagnostickými ústavami a dalšími řádně uznanými zařízeními téže povahy;*“ Podle písm. c) tohoto ustanovení členské státy osvobodí od daně „*poskytnutí lékařské péče při výkonu lékařských a nelékařských zdravotnických povolání, jak jsou vymezeny v dotyčném členském státě;*“.

[18] Článek 132 odst. 1 písm. b) upravuje péči ústavní a osvobození je omezeno jak věcně (služby, které nejsou nemocniční/lékařskou péčí, osvobozeny nejsou), tak z hlediska subjektů, které tyto služby poskytují (osvobozeny jsou pouze služby veřejnoprávních subjektů a subjektů, které tyto služby poskytují za obdobných sociálních podmínek nebo jsou členským státem uznány). Článek 132 odst. 1 písm. c) upravuje péči ambulantní a je omezen pouze věcně, tj. musí jít o lékařskou péči. Tento výklad potvrdil SDEU v rozsudku ze dne 10. 9. 2002, *Kügler*, C-141/00, Recueil, s. I-06833, v případě šesté směrnice Rady 77/388/EHS ze dne 17. 5. 1977, o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu (dále jen „šestá směrnice“). Přímou uvedl: „*Ustanovení čl. 13 části A odst. 1 písm. b) a písm. c) šesté směrnice, které se použijí každé na jinou oblast, upravují veškeré výjimky při poskytování lékařských služeb v užším slova smyslu. Ustanovení čl. 13 části A odst. 1 písm. b) osvobozuje (od DPH) všechny služby poskytované v nemocničním prostředí, zatímco cílem čl. 13 části A odst. 1 písm. c) je osvobodit lékařské služby poskytované mimo takový rámec, tedy jak v místě poskytovatele péče, tak u pacienta doma nebo na jakémkoli jiném místě.*“ [překlad proveden NSS, v anglickém znění: „*Article 13(A)(1)(b) and (c) of the Sixth Directive, which have separate fields of application, are intended to regulate all exemptions of medical services in the strict sense. Article 13(A)(1)(b) exempts all services supplied in a hospital environment while Article 13(A)(1)(c) is designed*“

to exempt medical services provided outside such a framework, both at the private address of the person providing the care and at the patient's home or at any other place.“]. Konkrétně v případě ambulantních služeb dospěl k závěru, že „osvobození (od DPH) předpokládáné čl. 13 části A odst. 1 písm. c) šesté směrnice se vztahuje na poskytování péče terapeutické povahy společností poskytující ambulantní služby, včetně domácí péče, poskytované kvalifikovaným personálem, s výjimkou poskytování obecných služeb a domácí pomoci“. [příklad proveden NSS, v anglickém znění: „the exemption envisaged in Article 13(A)(1)(c) of the Sixth Directive applies to the provision of care of a therapeutic nature by a capital company running an out-patient service under which care, including home care, is provided by qualified nursing staff, to the exclusion of the provision of general care and domestic help.“] Nejvyšší správní soud podotýká, že šestá směrnice byla s účinností od 1. 1. 2007 nahrazena směrnicí o DPH. Podle bodů 1 a 3 odůvodnění směrnice o DPH bylo přepracování šesté směrnice nezbytné k tomu, aby byla všechna použitelná ustanovení uspořádána jasným a racionálním způsobem v přepracované struktuře a znění, v zásadě však bez věcných změn. Ustanovení směrnice o DPH jsou tedy v podstatě totožná s odpovídajícími ustanoveními šesté směrnice. Závěry vyslovené SDEU a Nejvyšším správním soudem, které se týkaly předchozí právní úpravy, jsou tedy použitelné i na nyní posuzovanou věc.

[19] Ze směrnice o DPH tedy vyplývá, že služby úzce související jsou osvobozeny od DPH pouze, pokud jde o lékařskou ústavní péči. U ambulantní péče naopak jakákoli zmínka o souvisejících službách ve směrnici o DPH chybí. V rámci poskytování ambulantní léčby totiž obvykle není příležitost k poskytování jakýchkoli souvisejících služeb. Tento závěr vyplývá také z čl. 134 směrnice o DPH, z něhož vyplývá, že dodání úzce související služby ve smyslu čl. 132 odst. 1 písm. b), g), h), i), l), m), a n) není osvobozeno od daně, „pokud není nezbytné pro uskutečnění plnění osvobozeného od daně;“. Směrnice o DPH tedy vůbec nepočítá s tím, že by v případě ambulantní péče připadala v úvahu jakákoli úzce související služba, neboť ta je uvedena v čl. 132 odst. 1 písm. c), který vůbec není zahrnut do výčtu uvedeného v čl. 134.

[20] Vnitrostátní soud je povinen interpretovat národní právo ve světle závazné normy EU, která není přímo použitelná, tj. zohlednit i nepřímý účinek příslušné směrnice. Nepřímý účinek směrnice znamená povinnost soudu členského státu EU vykládat vnitrostátní právo eurokonformním výkladem, tedy v souladu s právem EU. Tato povinnost vyplývá z čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dříve z čl. 10 Smlouvy o založení Evropských společenství), zakotvujícím povinnost loajální spolupráce členských států takto: „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“ Povinnost eurokonformního výkladu je také dovozena z čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, stanovujícího závazný charakter směrnice. Z judikatury SDEU vyplývá, že „při uplatňování vnitrostátního práva, a zejména ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice [...], je vnitrostátní soud povinen vykládat své vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice, tak aby bylo dosaženo [zamýšleného] výsledku (rozsudek ze dne 10. 4. 1984, Van Colson, 18/83, Recueil, s. 04051, bod 26)“.

[21] Obdobný závěr pak potvrzuje i Ústavní soud, jenž ukládá obecným soudům povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátních (i ústavních) norem. Moc soudní je tak povinna interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, která bude v souladu s právem EU, v daném případě zejména v souladu s pravidly stanovenými v předmětné směrnici (nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb.). Následně ve shodě s judikaturou SDEU dovodil Ústavní soud povinnost vykládat v souladu s komunitárními normami nejen ustanovení domácího práva implementující komunitární předpis (směrnicí), ale též národní právo jako celek, a to bez ohledu na to, zda se jedná o domácí legislativu přijatou po příslušném komunitárním předpisu nebo domácí právní normy předcházející přijetí komunitárnímu předpisu (nález Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2007, č. 185/2007 Sb. ÚS, sp. zn. II. ÚS 3/06). Také Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že „[u]možňují-li interpretační techniky vyložit určité ustanovení vnitrostátního předpisu několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího komunitárního ustanovení“ (rozsudek ze dne 1. 2. 2010, čj. 5 Afs 68/2009-113, č. 2036/2010 Sb. NSS).

[22] Osvobození od daně upravená v čl. 132 směrnice o DPH představují autonomní pojmy práva Evropské unie, jejichž účelem je zamezit rozdílu v použití režimu daně z přidané hodnoty mezi jednotlivými státy

(srov. rozsudek SDEU ze dne 16. 10. 2008, *Canterbury Hockey Club a Canterbury Ladies Hockey Club*, ve věci C-253/07, Sb. rozh., s. I-07821, bod 16).

[23] Opačný závěr by byl v rozporu se zásadou daňové neutrality, která je vlastně společnému systému DPH. Podle judikatury SDEU tato zásada brání tomu, aby bylo s podobnými poskytováními služeb, která si tak navzájem konkurují, zacházeno odlišně z hlediska DPH [srov. rozsudek ze dne 23. 10. 2003, *Komise proti Německu*, C-109/02, Recueil, s. I-12691 (dále jen „rozsudek Komise v. Německo“), bod 20; nebo rozsudek ze dne 26. 5. 2005, *Kingscrest Associates and Montecello*, C-498/03, Sb. rozh., s. I-04427, bod 54.]. Za konkurující podobné služby lze v tomto případě označit poskytování ubytování a stravování při poskytnuté ambulanci péči.

[24] Podle § 51 odst. 1 písm. g) zákona o DPH platí, že „[p]ři splnění podmínek stanovených v § 52 až 62 jsou od daně bez nároku na odpočet daně osvobozena tato plnění: zdravotní služby a dodání zdravotního zboží (§ 58)“. Podle § 58 odst. 1 zákona o DPH, ve znění účinném od 1. 4. 2012 platí, že „[z]dravotní službou se pro účely tohoto zákona rozumí zdravotní služba podle zákona upravujícího zdravotní služby poskytovaná poskytovatelem zdravotních služeb uvedená v oprávnění k poskytování zdravotních služeb, pokud se jedná o činnost s léčebným cílem nebo chránící lidské zdraví, a služba s ní úzce související“.

[25] Jak vyplývá z doslovného znění § 58 odst. 1 zákona o DPH, tento neodlišuje ambulanci a ústavní péči a určuje stejná pravidla pro obě dvě kategorie poskytovaných služeb. Naproti tomu směrnice o DPH pro účely osvobození od daně ústavní péči a péči ambulanci rozlišuje. Na druhou stranu prostor pro eurokonformní výklad je dán při výkladu pojmu „služba s ní úzce související“. Nedává-li směrnice o DPH prostor k tomu, aby byly osvobozeny služby související s poskytováním ambulancních služeb, musí to vést k tomu, že i podle zákona o DPH musí být služba úzce související se zdravotní službou ambulanci vykládána co nejužší. Pokud by se opravdu neobjevila služba, kterou nebude možné označit jinak, než jako naprosto úzce a nezbytně související s ambulancní péčí, pak žádná služba nebude s ambulancní službou úzce související.

[26] Je zřejmé, že z terapeutického hlediska nemusí být žádoucí, aby klienti podrobující se léčebným procedurám v rozsahu ambulancní péče denně dojížděli na procedury z velké dálky. To však neznamená, že by ubytovací a stravovací služby klientům musela poskytovat výhradně stěžovatelka. Není proto důvod, aby tyto služby nemohli poskytovat i jiní poskytovatelé v okolí, odlišní od stěžovatelky a na procedury pouze docházet. Klienti mohou také využít jiných typů ubytovacích možností, aniž by byl narušen léčebný cíl, např. ubytování v soukromí. Za této situace musí mít všichni poskytovatelé ubytovacích a stravovacích služeb na relevantním trhu takové podmínky, aby z hlediska DPH nebylo s nikým z nich zacházeno odlišně. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není žádný důvod v souvislosti s poskytováním ambulancní péče osvobozovat od daně ubytování a stravování klientů. Je-li potřeba k léčbě hospitalizace klienta, musí být poskytována subjektem, který má příslušné oprávnění k poskytování lůžkové péče. Lůžková péče je podle § 9 zákona o zdravotních službách „zdravotní péči, kterou nelze poskytnout ambulantně a pro její poskytnutí je nezbytná hospitalizace pacienta. Lůžková péče musí být poskytována v rámci nepřetržitého provozu“. Stěžovatelka je oprávněna k poskytování pouze ambulancní péče a není tedy oprávněna k poskytování specializovaného ubytování. Jestliže je tedy potřeba pouze „nespecializované“ ubytování, může jej poskytovat jakýkoli poskytovatel na relevantním trhu, jak bylo řečeno shora. Při současné právní úpravě nelze dovést nezbytnost ubytování a stravování při poskytování ambulancních zdravotních služeb, ani jakoukoli souvislost s ambulancními službami, a to ani v případě, že by o tom formálně rozhodl lékař. Z podstaty ambulancní léčby a pro dosažení jejího účelu není třeba, aby byli klienti současně stravováni, ubytováni a ambulancně léčeni v témže zařízení.

[27] Nejvyšší správní soud se vzhledem k námitkám stěžovatelky obsaženým v kasační stížnosti zabýval také tím, zda může být pro posouzení její věci podstatná lázeňská léčebně rehabilitační péče. Podle § 5 odst. 2 písm. f) za středníkem zákona o zdravotních službách se jedná o lázeňskou léčebně rehabilitační péči v případě, „že jsou při jejím poskytování využívány přírodní léčivé zdroje nebo klimatické podmínky příznivé k léčení podle lázeňského zákona“. Aby mohly být při léčbě využívány přírodní léčivé zdroje, musí být nejdříve Ministerstvem zdravotnictví vydáno povolení k využívání takového zdroje podle § 12 lázeňského zákona. Lázeňská péče je tedy samostatný druh léčebně rehabilitační péče, k němuž musí mít poskytovatel zdravotních služeb zvláštní oprávnění, podmíněné navíc předchozím souhlasem Ministerstva zdravotnictví. Stěžovatelka má však pouze oprávnění k poskytování rehabilitační a fyzikální medicíny v rozsahu ambulancní péče, nikoliv tedy oprávnění k poskytování lázeňské

léčebně rehabilitační péče. Právní úprava lázeňské péče se na ni proto nevztahuje a v nyní posuzované věci není nijak relevantní. Bylo proto nadbytečné, aby se krajský soud dále zabýval k tomu se vztahujícím předpisem. Krajský soud navíc uvedl: „*Tehdejší úpravu poskytování lázeňské péče soud zmiňuje, aby zdůraznil, že i zde nebylo při poskytování příspěvkové lázeňské péče hrazeno ze zdravotního pojištění stravování a ubytování (obdobně jako v případě poskytování zdravotní péče v rozsahu ambulantní péče, ke které byl v rozhodné době oprávněn žalobce).*“ Soud tedy zjevně neopomněl analyzovat lázeňský zákon, nýbrž se mu blíže nevěnoval záměrně, přičemž dostatečně zdůvodnil, proč tak učinil. Nejvyšší správní soud z rozsudku krajského soudu zjistil, že soud na straně 16 až 18 analyzoval právní předpisy upravující problematiku poskytování rehabilitační a fyzikální medicíny v rozsahu ambulantní péče právníckými osobami odlišnými od státu. Jednalo se konkrétně o zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. K poslední jmenovanému uvedl, že vedle zdravotní péče upraveloval zákon o veřejném zdravotním pojištění také lázeňskou péči, přičemž rozebral, jak byla tato péče poskytována a hrazena. Následně uvedl, že „*[Z]alobce byl oprávněn od 18. 11. 2010 poskytovat jako nestátní zdravotnické zařízení zdravotní péči druhu a v rozsahu dle rozhodnutí o registraci [viz § 5 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotní péči v nestátních zařízeních]. Dle rozhodnutí o registraci byla druhem zdravotní péče ‚rehabilitační a fyzikální medicína‘, tj. ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o zdravotní péči v nestátních zařízeních zdravotní péče rehabilitační. Rozsah poskytování tohoto druhu zdravotní péče byl stanoven ‚v rozsahu ambulantní péče‘.* Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud dostatečně přesvědčivě uvedl, k jaké péči a v jakém rozsahu byla stěžovatelka oprávněna.

[28] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud si v odůvodnění svého rozhodnutí protičeří. Nejvyšší správní soud z rozsudku krajského soudu zjistil, že tomu tak není. Krajský soud uvedl, že za službu úzce související s poskytováním rehabilitační a fyzikální medicíny v rozsahu ambulantní péče nelze označit současné poskytování ubytování a stravy, byť by o tom rozhodl lékař. K tomuto závěru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud. Odpovídajícím tvrzením mělo být: „*Na podporu uvedené argumentace lze z žalovaným citované judikatury SDEU doplnit, že podle článku 134 Směrnice Rady 2006/112/ES lze jako související služby osvobodit pouze taková plnění, jejichž poskytnutí je v souvislosti s poskytnutím hlavní služby nezbytné.*“ Obě tvrzení jsou však ve vzájemném souladu. Čl. 134 směrnice o DPH nehovoří o ambulantní péči, nýbrž se vztahuje mimo jiné na péči ústavní. Krajský soud argumentaci článkem 134 použil právě ve vztahu k souvisejícím službám, jejichž poskytnutí je v souvislosti s poskytnutím hlavní služby nezbytné. Ani v případě oprávnění poskytovat nemocniční péči se však osvobození od DPH nemůže vztahovat na poskytování služeb, které zvyšují pohodlí a blahobyt hospitalizovaných osob, např. poskytování telefonních služeb, pronájem televizorů nebo poskytování lůžek a stravy osobám doprovázejícím. Společným rysem souvisejících služeb s primární lékařskou péčí je jejich nezbytnost. Pokud by měla být nezbytná k dosažení léčebného účinku i strava a ubytování, pak půjde o ústavní péči. Ambulantní péče musí být z povahy věci taková, kterou lze řádně poskytnout i bez nutnosti poskytnutí specializovaného ubytování a stravování.

[29] Stěžovatelka dále namítala, že poskytovala ambulantní péči stejným způsobem, jak je běžné i na jiných místech v České republice. Krajský soud porušil zásadu předvídatelnosti, neboť měl setrvat na řešení, kterému se veřejná správa i adresáti přizpůsobili. Odkázala na rozsudek ze dne 3. 12. 2014, čj. 6 Azs 242/2014-41. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ve věci sp. zn. 6 Azs 242/2014 soud posuzoval situaci, kdy se Městský soud v Praze záměrně odchýlil od judikатурních závěrů Nejvyššího správního soudu s tím, že na základě konkurenčních úvah jiného rozhodnutí dospěl k odlišným závěrům. V nyní posuzované věci se však krajský soud nijak neodchyloval od dříve zaujatého právního názoru. Stěžovatelkou namítaný rozsudek proto není přílehlavý. Krajský soud při svém rozhodování využil zejména judikaturu SDEU, v souladu s níž jednotlivé žalobní námítky hodnotil. Od závěrů SDEU se nijak neodchyloval. Zásadu předvídatelnosti by krajský soud naopak porušil, pokud by tak učinil a od dříve zaujatého právního názoru se odchýlil. Není zřejmé, jaké mělo být řešení, kterému se údajně veřejná správa i adresáti přizpůsobili, jak tvrdí stěžovatelka. Námítka stěžovatelky proto není důvodná.

[30] Krajský soud měl dále nesprávně aplikovat evropské právo. Stěžovatelka argumentovala zejména judikaturou SDEU, konkrétně rozsudkem ze dne 25. 2. 1999, *Card Protection Plan*, C-349/96, Recueil, s. I-00973, rozsudkem *Komise proti Německu* a rozsudkem ze dne 4. 5. 2017, *Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs v Brockenhurst College*, C-699/15, (dále jen „rozsudek Brockenhurst College“). Nejvyšší správní soud

však k tomu uvádí, že namítaná judikatura na nyní projednávanou věc buď není přílehavá, nebo je naopak zcela v souladu se závěry krajského soudu.

[31] Rozsudek Card Protection Plan se zabýval poskytováním vedlejších služeb při nemocniční a lékařské péči podle čl. 132 odst. 1 písm. b) směrnice o DPH, resp. podle čl. 13 písm. A. bod 1. písm. b) šesté směrnice. Vedlejšími službami měly být služby zvyšující pohodlí a blahobyt hospitalizovaných osob, bez přímé vazby pro dosažení léčebných cílů. Závěry v nich uvedené lze použít pouze ve vztahu k ústavní, nemocniční péči a nelze je použít v případě poskytování ambulantní péče. Rozsudek Komise v. Německo se zabýval německou vnitrostátní právní úpravou stanovující sníženou sazbu DPH na služby poskytované veřejnosti hudebními soubory a sólisty, kteří si koncerty organizují sami. SDEU dospěl ve věci k obecnému závěru, že mezi cíle unijní právní úpravy patří vytvoření systému výběru DPH, který bude plně založen na zásadě daňové neutrality. Podle této zásady nesmí být s podobnými službami a zbožím zacházeno z hlediska DPH odlišně, přičemž tyto musí na území každého členského státu nést stejné daňové zatížení. Brání také tomu, aby se srovnatelným zbožím a se srovnatelnými hospodářskými operacemi, které se v důsledku toho nachází v soutěžním vztahu k jiným operacím, bylo zacházeno s ohledem na DPH rozdílně. SDEU dospěl ve věci k závěru, že uplatňování jiné než základní sazby DPH bylo v rozporu s deklarovanou zásadou daňové neutrality. Krajský soud rozhodl zcela v souladu se závěry vyjádřenými SDEU v tomto rozsudku, neboť dospěl k závěru, že u stěžovatelky není na místě daňové zvýhodnění při poskytování ubytovacích a stravovacích služeb. Rozsudek Brockenhurst College se zabýval plněním úzce souvisejícím s poskytováním vzdělání a odborného výcviku. Podle čl. 132 odst. 1 písm. i) směrnice o DPH platí, že členské státy osvobodí od daně „*výchovu dětí a mládeže a školské nebo vysokoškolské vzdělávání, odborný výcvik nebo rekvalifikaci, jakož i poskytnutí služeb a dodání zboží s nimi úzce související, veřejnoprávními subjekty s tímto posláním nebo jinými subjekty, jejichž cíle dotyčné členské státy uznávají za podobné*“. Tento rozsudek však není pro věc relevantní. Jak již bylo uvedeno v bodě [19] výše, směrnice o DPH vůbec nepočítá s tím, že by v případě ambulantní péče připadala v úvahu jakákoliv úzce související služba. Naopak čl. 132 odst. 1 písm. i) upravující výchovu a vzdělávání je zařazen, stejně jako lékařská ústavní péče, ve výčtu uvedeném v čl. 134 upravujícím úzce související službu. Naopak ambulantní péče v tomto výčtu zahrnuta není. Rozsudek Brockenhurst College není přílehavý ani z dalších důvodů. U stěžovatelky dochází poskytováním ubytování a stravování k získávání dodatečného příjmu v nezanedbatelné výši (40 % z celku), zatímco u Brockenhurst College tomu tak nebylo, neboť plnění byla nabízena omezenému počtu třetích osob v rámci kurzů poskytovaných jejím studentům, a to za nákladové ceny. Stěžovatelka poskytováním služeb uspokojuje tytéž potřeby spotřebitelů, které obvykle nabízí jiné ubytovací a restaurační zařízení na relevantním trhu, zatímco Brockenhurst College nepředstavovala konkurenci jiným komerčním subjektům na relevantním trhu.

[32] Stěžovatelka také namítala, že Finanční ředitelství Slovenské republiky má na problematiku jiný právní názor, přičemž odkazovala na jeho metodický pokyn. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tento metodický pokyn se týká výslovně lázeňské péče, jejího daňového režimu a daňového režimu služeb přímo souvisejících s lázeňskou péčí. Lázeňská péče je upravena speciálně také v České republice, přičemž Nejvyšší správní soud dospěl v bodě [27] tohoto rozsudku k závěru, že stěžovatelka není oprávněna poskytovat lázeňskou léčebně rehabilitační péči. Bez ohledu na nepřiléhavost právní úpravy lázeňství v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud uvádí, že podle informace Generálního finančního ředitelství České republiky ze dne 29. 3. 2012, čj. 11964/12-3210-011695 vyplývá, že „*v] případě lázeňské péče je nepochybné, že se jedná o zdravotní službu podle zákona o ZS [zákonu o zdravotních službách]. [...] Ve smyslu výše uvedeného půjde pak o osvobozené služby u následujících typů léčebných pobytů bez ohledu na délku jejich trvání: Lázeňský léčebný pobyt poskytovaný oprávněným poskytovatelem v rámci komplexní či příspěvkové lázeňské péče. Léčebný plán je sestaven lékařem na základě vyšetření či posouzení zdravotního stavu klienta. Lázeňský léčebný pobyt poskytovaný oprávněným poskytovatelem plně hrazený klientem lázni. Léčebný plán je sestaven lékařem na základě vyšetření či posouzení zdravotního stavu klienta. Lze sem zahrnout i ty pobyty, kdy léčebný program je předem specifikován, ovšem následně ve vazbě na zdravotní stav pacienta je konkrétní léčebný program lékařem schválen příp. změněn.*“ (Dostupné na https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-seznam-dani/Informace_zdravotnictvi_4_2012.pdf [cit. 30. 8. 2019]). Ze znění informace vyplývá, že v případě lázeňské péče je osvobozen od DPH minimálně léčebný pobyt. Lázeňské péče v České republice a Slovenské republice proto v tomto ohledu není chápána diametrálně odlišně, jak stěžovatelka naznačovala v kasační stížnosti. Její námitka není důvodná.

[33] Na základě výše uvedeného je zřejmé, že služby ubytování a stravování při poskytované ambulantní léčbě nejsou službami úzce souvisejícími s poskytováním rehabilitační a fyzikální medicíny v rozsahu ambulantní péče. Tyto doplňkové služby proto nejsou osvobozeny od DPH (na rozdíl od samotné ambulantní léčby) a tudíž v případě stěžovatelky obrat z těchto služeb spadá do celkového obratu, který je rozhodný pro určení, zda se stěžovatelka stane plátkyní DPH. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k přezkumu stěžovatelčina obratu plynoucí z poskytnutých ubytovacích a stravovacích služeb a k posouzení samotné námítky prekluze práva státu registrovat stěžovatelku jako plátkyni DPH.

[34] Krajský soud v napadeném rozsudku přezkoumal výši obratu stěžovatelky za měsíce duben a květen 2012. Jelikož z účetních dokladů nebyl zřejmý rozsah a druhové členění poskytovaných služeb, nebylo možné určit konkrétní výši obratu zahrnující plnění neosvobozená od DPH. K výši obratu dospěl na základě vyjádření stěžovatelky, jež uvedla podíl ambulantních služeb na obratu ve výši 60 % celku. Dospěl tedy k závěru, že poskytování ubytovacích a stravovacích služeb se na celkovém obratu podílelo 40 %, v absolutní výši 1 808 076 Kč. Stěžovatelka vypočtený obrat v kasační stížnosti dále nevyvracela, mezi stranami není v řízení před Nejvyšším správním soudem sporu o metodu výpočtu či výši stěžovatelčina obratu. Soud proto dále vycházel z takto vypočteného obratu.

[35] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka obrat překračovala opakovaně. Nejvyšší správní soud k tomu na okraj uvádí, že z rozsudku ze dne 6. 9. 2017, čj. 10 Afs 329/2016-51, bod [34] vyplývá, že „dokud je hranice obratu překračována, nemůže ani začít plynout časová lhůta k provedení registrace z moci úřední, neregistroval-li se daňový subjekt sám“. V případě stěžovatelky je málo pravděpodobné, že by u ní došlo k tak náhlému propadu obratu, aby stanovenou hranici v dalších obdobích nepřekračovala. Ze správního spisu nicméně vyplývá pouze jednorázové překročení stanovené hranice obratu za období duben a květen 2012. Jak však bude rozvedeno dále, soud dospěl k závěru, že pro posouzení otázky prekluze mu postačí vycházet z tohoto skutkového stavu, aniž by musel uvažovat o doplnění dokazování výši obratu v dalších měsících.

[36] Jak již bylo uvedeno shora, otázkou prekluze práva registrovat plátce k DPH se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku čj. 10 Afs 329/2016-51, č. 3637/2017 Sb. NSS. Právní závěry tam uvedené jsou plně aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc, byť s ohledem na odlišné skutkové okolnosti bude třeba dojít k odlišným závěrům. Protože soud neshledává žádný důvod se od závěrů tam uvedených odchýlit, bude z nich vycházet i v nyní posuzované věci.

[37] Podle § 95 odst. 1 zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 12. 2012, byla „osoba povinná k dani, která se stává plátcem podle § 94 odst. 1, ježž obrat překročil částku uvedenou v § 6, povinna podat přihlášku k registraci do 15 dnů po skončení kalendářního měsíce, ve kterém překročila stanovený limit“. Podle § 6 odst. 1 zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 12. 2012, překročil kvalifikovaný obrat pro registraci k DPH ten, jehož obrat za 12 bezprostředně předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců přesáhl částku 1 000 000 Kč. V nyní posuzované věci správce daně zjistil, že za měsíce duben a květen 2012 obdržela stěžovatelka úplatu za služby v celkové výši 4 518 045 Kč. Ambulantní péče se měla na obratu podílet ze 60 %, zbytek tvořily služby ubytovacího a stravovacího typu. Vzhledem k tomu, že v předchozí části rozsudku dospěl soud k závěru, že ubytovací a stravovací služby poskytované stěžovatelkou se mají počítat do rozhodného obratu a mezi stranami již není v řízení o kasační stížnosti nadále sporu o tom, jak žalovaný dospěl k výpočtu rozhodného obratu, soud bude dále vycházet z toho, že stěžovatelka nejpozději obratem za měsíc květen 2012 hranici 1 000 000 Kč překročila, a byla proto povinna do 15. 6. 2012 podat přihlášku k registraci plátce DPH. Stěžovatelka tak neučinila.

[38] Důležitým aspektem pro posouzení věci je otázka vzniku plátcovství. V tomto ohledu došlo k významným proměnám zákona o DPH. Pokud osoba povinná k dani nesplnila svoji registrační povinnost, stala se podle § 94 odst. 1 zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 12. 2012, plátcem až datem účinnosti registrace z moci úřední uvedeným na rozhodnutí o registraci. Správce daně v takovém případě zároveň stanovil v souladu s § 98 zákona o DPH daň náhradním způsobem.

[39] Od 1. 1. 2013 se konstrukce plátcovství zásadně změnila. Osoba povinná k dani se při nesplnění registrační povinnosti stává plátcem ze zákona již překročením kvalifikovaného obratu (od prvního dne druhého měsíce následujícího po měsíci, ve kterém překročila stanovený obrat podle § 6 odst. 2 zákona o DPH). Současné

bylo zrušeno ustanovení o náhradě za neuplatnění daně. Daň se nově vyměří zpětně ode dne, kdy se stala osoba plátcem; za pozdní podání a úhradu daně mohou být plátcí uloženy sankce podle § 250 daňového řádu.

[40] Zákon č. 502/2012 Sb., kterým zákonodárce od 1. 1. 2013 změnil dosavadní konstrukci plátcovství v zákoně o DPH, obsahuje též přechodná ustanovení pro ty, kteří se nezaregistrovali k DPH před novelou, tedy před rokem 2013, ačkoliv k tomu byli povinni. Podle čl. II. bodu 4. zákona č. 502/2012 Sb. se osoba povinná k dani, která nesplnila povinnost se registrovat podle § 95 odst. 1 nebo § 95 odst. 2 písm. a) zákona o DPH, ve znění účinném přede dnem 1. 1. 2013, stává ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy k 1. 1. 2013) plátcem a je povinna do 15 dnů od tohoto dne podat přihlášku k registraci. Správce daně stanoví daň náhradním způsobem podle § 98 zákona o DPH, ve znění účinném před 1. 1. 2013.

[41] Registrace k DPH má toliko deklaratorní povahu. Stěžovatelka se proto, pakliže překračovala zákonný obrat, v souladu s přechodným ustanovením zákona č. 502/2012 Sb., stala plátkyní ze zákona k 1. 1. 2013. Pro posouzení námitky prekluze práva státu registrace stěžovatelky k DPH je nejdříve nutné ustálit, k jakému období směřuje omezení správce daně provést registraci k DPH na základě překročení rozhodného obratu v součtu za měsíce duben a květen 2012.

[42] Podle § 20 odst. 2 daňového řádu platí, že „[d]aňový subjekt má práva a povinnosti týkající se správného zjištění a stanovení daně po dobu běhu lhůty pro stanovení daně a při placení daně po dobu, ve které lze požadovat placení nedoplatku, a to i v případech, kdy přestal být daňovým subjektem“. Toto ustanovení časově limituje povinnosti daňového subjektu nejen ke stanovení daně, ale i k jejímu zjištění. Tato norma je tedy evidentně širší a zahrnuje nejen řízení nalézací, ale i všechna další řízení směřující ke správnému zjištění daně. Registrační řízení bezesporu směřuje ke správnému zjištění daně, což plyne již z definice § 1 odst. 2 daňového řádu (Správa daně je postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady). Podle § 148 odst. 1 daňového řádu platí, že „[d]aň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení.“

[43] Jestliže stěžovatelka překročila rozhodný obrat v součtu za duben a květen 2012, měla povinnost podat registraci k DPH do 15. 6. 2012 (§ 6 odst. 2 a § 95 odst. 1 zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 12. 2012). Z pohledu zdaňovacího období nebylo prokázáno, že stěžovatelčin obrat za předcházející kalendářní rok dosáhl 10 000 000 Kč, časově nejbližší zdaňovací období DPH tak bylo pro stěžovatelku třetí kalendářní čtvrtletí roku 2012 (§ 99 odst. 1 zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 12. 2012). Jelikož dosáhla už za 2 měsíce roku 2012 obrat za neambulantní služby vyšší než 1 000 000 Kč, musela pak překračovat kvalifikovaný obrat i za 12 bezprostředně následujících po sobě jdoucích kalendářních měsíců (§ 6 odst. 1 zákona o DPH), i pokud by v daných měsících vůbec žádného obratu nedosahovala, opakovaně, tedy každý následující měsíc, minimálně do března 2013. Povinnost registrovat se k DPH jí tak opakovaně vznikala vždy k 15. dni následujícího měsíce, naposledy minimálně i k 15. 4. 2013. Posledním zdaňovacím obdobím k DPH, rozhodným pro běh prekluzivní lhůty, bylo pro stěžovatelku minimálně první čtvrtletí 2013. Proto právě k daňové povinnosti za první kalendářní čtvrtletí roku 2013 směřuje omezení správce daně provést registraci DPH na základě překročení rozhodného obratu i v měsíci březnu 2013 (§ 20 odst. 2 daňového řádu). Počátek běhu lhůty pro vyměření (stanovení) DPH za první čtvrtletí roku 2013 je tedy 30. 3. 2013 (konec kalendářního čtvrtletí leden – březen 2013). Lhůta ke stanovení DPH (a tedy i k registraci stěžovatelky) podle § 148 odst. 1 daňového řádu uplynula nejdříve dnem 30. 3. 2016. Správce daně vydal rozhodnutí o registraci již 18. 1. 2016, registrace tak proběhla před uplynutím prekluzivní lhůty dle § 20 odst. 2, ve spojení s § 148 odst. 1 daňového řádu. Podmínky pro vydání rozhodnutí o registraci stěžovatelky k DPH proto byly splněny. K prekluze práva státu registrovat stěžovatelku k DPH nedošlo a námitka stěžovatelky tedy není důvodná.

Kompetenční spory: pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech vyplývajících z poštovní smlouvy

k § 5 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění zákonů č. 95/2005 Sb. a č. 221/2012 Sb.

Je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu (§ 5 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách). Příslušný k rozhodnutí o právech a povinnostech vyplývajících z poštovní smlouvy, mají-li souvislost s reklamovanou poštovní službou, je Český telekomunikační úřad, a to včetně návrhu na náhradu škody.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. 10. 2019, čj. Konf 14/2019-14)

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a 1) Obvodním soudem pro Prahu 1, 2) Městským soudem v Praze, za účasti žalobkyně společnosti s ručením omezeným ATC industry trade moravia a žalovaného státního podniku Česká pošta, ve věci zaplacení 98 000 Kč s příslušenstvím.

Návrhem doručeným 5. 6. 2019 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), se Český telekomunikační úřad domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o některých kompetenčních sporech. Spor vznikl mezi ním na straně jedné a Obvodním soudem pro Prahu 1 a Městským soudem v Praze na straně druhé ve věci vedené u obvodního soudu pod sp. zn. 20 C 207/2017 o zaplacení 98 000 Kč s příslušenstvím.

Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Žalobkyně uzavřela s žalovaným 4. 3. 2013 dohodu o podmínkách podávání poštovních zásilek Balík Nadrozměr (dále jen „Dohoda“). Dne 18. 11. 2015 pak podala k přepravě čtyři nadrozměrné balíky. Balíky byly na základě pokynu adresáta předány jiným osobám. Adresát následně odmítl žalobkyni za zboží obsažené v balících zaplatit s tím, že zboží nikdy nepřevzal. Žalobkyně tvrdí, že uvedené zásilky nebyly řádně doručeny a domáhá se náhrady škody po žalovaném.

Jelikož žalovaný požadovanou částku neuhradil, podala na něj žalobkyně žalobu na náhradu škody způsobenou porušením smluvní povinnosti, výši částky určila jako cenu zasílaných komínových těles. Obvodní soud pro Prahu 1 usnesením čj. 20 C 207/2017-38 řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. Uvedl, že se žalobkyně domáhá placení na základě Dohody, a proto nemá s ohledem na § 6a odst. 1 ve spojení s § 36a odst. 1 písm. e) zákona o poštovních službách pravomoc ve věci rozhodovat.

Žalobkyně podala proti usnesení obvodního soudu odvolání. Městský soud v Praze rozhodnutí obvodního soudu potvrdil. Uvedl, že žalobkyně doručení reklamovala u žalovaného a až poté se obrátila na soud. Správně se však měla dle § 6a odst. 1 zákona o poštovních službách obrátit na Český telekomunikační úřad.

Český telekomunikační úřad (dále jen „navrhovatel“) s postupem soudu nesouhlasil a podal zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu. Uvedl, že ve věci nebyla uzavřena poštovní smlouva, ale smlouva o přepravě věci. Na uzavření Dohody není právní nárok, na uzavření poštovní smlouvy však ano. Průběh poskytování služby Balík Nadrozměr neodpovídá definici poštovní služby. Dohoda navíc odkazuje na zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Navrhovatel nemá pravomoc rozhodnout o náhradě škody vzniklé z jiného typu smlouvy než smlouvy poštovní, a proto je k rozhodnutí příslušný soud.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušným orgánem k projednání této věci je Český telekomunikační úřad.

Z odůvodnění:

[7] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudy se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[8] Podle § 1 odst. 2 zákona o některých kompetenčních sporech je negativním kompetenčním sporem ten, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřeli svou pravomoc Obvodní soud pro Prahu 1 a Městský soud v Praze i navrhovatel, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona o některých kompetenčních sporech.

[9] Jádrem sporu je otázka, zda byla mezi žalobkyní a žalovaným uzavřena poštovní smlouva, jejímž předmětem jsou poštovní služby, a zda má navrhovatel pravomoc rozhodovat spory z této smlouvy.

[10] Dohoda je rámcovou smlouvou, která je svou povahou smluvními obchodními podmínkami; na jejím základě nebylo plněno. Konkrétní smlouvy, na jejichž základě mělo být ve věci plněno, byly uzavřeny 18. 11. 2015, kdy žalobkyně podala balíky k přepravě. Zvláštní senát proto na věc aplikoval zákon o poštovních službách ve znění účinném do 31. 12. 2015.

[11] Je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu, jak plyne z § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách. Volit právní režim poskytování poštovních služeb tedy není možné (srov. Buzek, L. *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, k § 1 odst. 2).

[12] Podstatnými náležitostmi poštovní smlouvy jsou **dobání** poštovní **zásilk** nebo peněžní částky z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese **za dohodnutou cenu**. Poštovní zásilkou je dle § 2 písm. a) zákona o poštovních službách **adresná zásilka v konečné podobě**, ve které má být provozovatelem dodána; poštovní zásilkou se rozumí i poštovní balík.

[13] Dle bodu I. 1. Obchodních podmínek služby Balík Nadrozměr účinných od 1. 9. 2015 (dále jen „Obchodní podmínky“), kterými se dle Dohody smluvní vztah rovněž řídí, se poskytnutím služby Balík Nadrozměr rozumí závazek žalovaného přepravit nadrozměrnou **zásilku** z místa odeslání a **doručit ji adresátovi** a závazek žalobkyně **zaplatit** žalovanému úplatu. Dle bodu 2. Dohody odesílatel opatří zásilku před jejich převzetím vyplněným **adresním štítkem**. Dle bodu IV. Obchodních podmínek má být zásilka řádně zabalena, tedy předána žalované **v konečné podobě**. Poskytovaná služba má všechny podstatné náležitosti poštovní smlouvy a žádnou navíc, jedná se proto o poštovní smlouvu.

[14] Uvedený závěr podporuje, že žalovaný dle výpisu z databáze navrhovatele poskytuje poštovní službu „*dodání poštovního balíku nad 10 kg – vnitrostátní*“. Závěr podporuje rovněž terminologie Obchodních podmínek a Dohody (zásilka, podání zásilk, adresát, ukládací pošta, adresa, podací stvrzenka, dobírka, dodejka).

[15] V Dohodě však smluvní strany výslovně odkázaly na § 610 obchodního zákoníku, který upravoval smlouvu o přepravě věci. Uvedený odkaz nicméně smlouvy z roku 2015 nevyjímá z působnosti zákona o poštovních službách. Stejně tak ani odkaz v Obchodních podmínkách na § 2555 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, které upravují přepravu věci. Jelikož smlouvy z roku 2015 obsahují podstatné náležitosti poštovní smlouvy, jde o poštovní smlouvy. Jedná se však o smlouvy soukromoprávní, a proto si mohou smluvní strany v mezích stanovených zákonem o poštovních službách v souladu se zásadou omezené smluvní volnosti upravit práva a povinnosti svobodně jinak, například odkazem na občanský zákoník.

[16] Podstatné pro věc není ani to, že dle Obchodních podmínek není na uzavření Dohody právní nárok. Navrhovatel z uvedeného dovodil, že Dohoda ani smlouvy z roku 2015 nemohou být poštovními smlouvami, protože to odporuje zákonu o poštovních službách, který stanoví, že na uzavření poštovní smlouvy je právní nárok. Dle zvláštního senátu lze z výše uvedeného dovodit pouze to, že Obchodní podmínky byly zřejmě v rozporu se zákonem o poštovních službách.

[17] Dle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách je poštovní službou činnost prováděná podle poštovní smlouvy. Smluvní strany uzavřely poštovní smlouvu; činnost na jejím základě prováděná tedy byla poštovní službou. Dle citovaného ustanovení zahrnuje poštovní služba zpravidla poštovní podání, třídění a přepravu poštovní

zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. V projednávané věci došlo k poštovním podáním doloženým poštovním podacím archem a k přepravě zásilek za účelem dodání příjemci. Z uvedeného plyne, že byly poskytnuty poštovní služby.

[18] Lze uzavřít, že žalobkyně a žalovaný uzavřeli poštovní smlouvy a žalovaný poskytoval poštovní služby. Zvláštní senát se dále zabýval tím, zda má navrhovatel pravomoc rozhodovat spory o náhradu škody vzniklé při poskytování poštovní služby na základě poštovní smlouvy.

[19] Navrhovatel uvedl, že mu zákon o poštovních službách nedává „kompetenci rozhodnout o náhradě škody vzniklé z jiného typu smlouvy než smlouvy poštovní“; jinými slovy tvrdí, že má pravomoc rozhodovat o náhradě škody vzniklé z poštovní smlouvy. Ke stejnému závěru dospěly soudy při popření své pravomoci.

[20] Dle § 36a odst. 1 písm. e) zákona o poštovních službách rozhoduje navrhovatel ve sporech, stanoví-li tak tento zákon. Dle § 6a zákona o poštovních službách rozhoduje navrhovatel v řízení o námitce proti vyřízení reklamace o právech a povinnostech účastníků řízení vyplývajících z poštovní smlouvy nebo tohoto zákona. Účelem obou citovaných ustanovení je přenést rozhodování o sporech vzniklých při poskytování poštovních služeb ze soudů na navrhovatele. Ten by měl být jakožto orgán s odborným zázemím schopen tyto spory rozhodovat rychleji a efektivněji. Účastníkům sporu přesto není upřena soudní ochrana, protože je poštovní smlouva soukromoprávní, poskytují ji civilní soudy dle části páté o. s. ř.

[21] Dle § 6a odst. 1 zákona o poštovních službách je odesílatel nebo adresát oprávněn podat u navrhovatele návrh na zahájení řízení o námitce proti vyřízení reklamace, pokud provozovatel nevyhoví nebo nevyřídí reklamaci vad poskytované poštovní služby. Žalovaný ve věci vedl reklamační řízení, jak dokládají čtyři oznámení o výsledku reklamačního řízení – Balík Nadrozměr z 9. 2. 2016. V oznámeních uvedl, kdy a komu balíky doručil. Žalobkyně nyní tvrdí, že zásilky nebyly doručeny řádně, čímž byla porušena smluvní povinnost a vznikla škoda. Tím fakticky napadá výsledky reklamačního řízení, jak správně uvedl městský soud.

[22] Dle § 6a odst. 2 věty druhé zákona o poštovních službách navrhovatel v řízení o námitkách rozhoduje rovněž o právech a povinnostech účastníků řízení vyplývajících z poštovní smlouvy nebo tohoto zákona. Jeho pravomoc je tedy založena širěji než jen na rozhodování o námitkách proti vyřízení reklamace vad služby, k tomu je totiž dostatečná již věta první citovaného ustanovení. Druhá věta musí mít svůj samostatný smysl, jinak by v zákoně nebyla uvedena, a je jím právě rozšíření pravomoci navrhovatele na práva a povinnosti z poštovní smlouvy nebo zákona o poštovních službách. Tato práva a povinnosti však musejí mít souvislost s reklamovanou poštovní službou.

[23] K tomu, aby mohl navrhovatel rozhodovat spory dle § 6a zákona o poštovních službách musí tedy jít o spory vyplývající z poskytování poštovních služeb a jejich předmětem musí být práva a povinnosti vyplývající z poštovní smlouvy nebo zákona o poštovních službách.

[24] Dle § 12 zákona o poštovních službách provozovatel odpovídá za škodu vzniklou při poskytování poštovních služeb v rozsahu stanoveném tímto zákonem a poštovní smlouvou. Náhradu škody si žalobkyně a žalovaný upravili v bodu XIV. Obchodních podmínek, které jsou součástí poštovní smlouvy. Žalobkyní požadovaná náhrada škody vyplývá z porušení závazku z poštovní smlouvy a je subsidiárně upravena zákonem o poštovních službách.

[25] V projednávané věci žalovaný poskytl žalobkyni poštovní službu, spor mezi stranami plyne z vadného plnění této služby a jeho předmětem je povinnost dle zákona o poštovních službách. Podmínky pravomoci navrhovatele dle § 6a ve spojení s § 36a odst. 1 písm. e) zákona o poštovních službách jsou tak splněny.

[26] Z uvedených důvodů je k rozhodnutí v věci dána pravomoc navrhovatele. Český telekomunikační úřad bude dále pokračovat v řízení o návrhu podaném u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 20 C 207/2017 o zaplacení 98 000 Kč s příslušenstvím.

Právo na informace: dobrovolný svazek obcí jako povinný subjekt

k § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném k 29. 6. 2018

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb.

Dobrovolné svazky obcí ve smyslu § 49 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zřízené k uspokojování veřejných potřeb samosprávného charakteru, resp. za veřejným účelem, jsou povinnými subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2019, čj. 29 A 167/2018-56)

Prejudikatura: č. 1688/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02) a č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06).

Věc: Akciová společnost Jihlavské vodovody a kanalizace proti Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko o vydání rozhodnutí.

Žalobce jako žadatel požádal přípisem ze dne 4. 6. 2018 žalovaného jako osobu povinnou o poskytnutí specifikovaných informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Přípisem ze dne 29. 6. 2018 mu tajemník žalovaného sdělil, že žalovaný není povinným subjektem ve smyslu uvedeného zákona. Žalovaný dle žalobce v zákonné lhůtě neposkytl žalobci jím požadované informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Přípisem ze dne 9. 7. 2018 žalobce uplatnil vůči žalovanému stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Přípisem ze dne 25. 7. 2018 tajemník žalovaného žalobci opakovaně sdělil, že žalovaný není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalobce se následně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného při vyřizování jeho žádosti o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalobce namítal, že žalovaný v zákonné lhůtě svým nadřízeným orgánem, kterým je předseda představenstva (§ 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím) nerozhodl o stížnosti žalobce na postup žalovaného při vyřizování žádosti o informace. Žalovanému je přitom znám názor Ministerstva vnitra na to, že žalovaný je osobou povinnou k poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a také na to, kdo je nadřízeným orgánem pro rozhodnutí o stížnosti. Přitom žalobce poukázal na usnesení Ministerstva vnitra ze dne 18. 10. 2016. Žalobce má za to, že tajemník žalovaného jako jeho zaměstnanec nemá žádné oprávnění zastupovat žalovaného při jednání se třetími osobami.

S poukazem na § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím žalobce namítal, že lhůta pro rozhodnutí předsedy představenstva žalovaného o stížnosti žalobce na postup žalovaného při vyřizování žádosti o informace marně uplynula dne 24. 7. 2018. Žalovaný přitom v zákonné lhůtě neposkytl jím požadované informace, nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ani nevydal rozhodnutí o stížnosti žalobce na postup žalovaného při vyřizování žádosti o informace.

Z uvedených důvodů je podle žalobce zřejmé, že žalovaný v zákonem stanovené lhůtě (ani do dne podání žaloby) nerozhodl o stížnosti žalobce na postup žalovaného při vyřizování žádosti o informace. Žalobce přitom vyčerpal veškeré zákonem stanovené prostředky ochrany před nečinností správního orgánu.

Proto navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o stížnosti žalobce. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ve věci je nesporné, že tajemník žalovaného přípisem ze dne 29. 6. 2018 sdělil žalobci, že žalovaný není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon obsahuje taxativní výčet subjektů, které mají povinnost poskytovat informace dle uvedeného zákona k jejich působnosti, nicméně mezi těmito subjekty se žalovaný nenachází. Přípisem ze dne 9. 7. 2018 žalobce uplatnil vůči

žalovanému stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. b) zákona. Přípisem ze dne 25. 7. 2018 sdělil tajemník žalovaného žalobci, že žalovaný není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále uvedl, že žalobce neuvedl žádný právní argument pro závěr, že by žalovaný měl být povinným subjektem ve smyslu uvedeného zákona. Žalovaný uvedl, že se na něj povinnost poskytovat informace dle uvedeného zákona nevztahuje, proto není povinen ani oprávněn jakkoli rozhodovat a postupovat podle tohoto zákona. Stížnost proto považuje za bezpředmětnou.

V reakci na vyjádření žalovaného byla soudou doručena replika, v níž žalobce setrval na žalobní argumentaci. Uvedl, že v řízení je zásadní především otázka, zda je žalovaný povinnou osobou k poskytnutí informace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Co do veřejnoprávní povahy žalovaného, žalobce poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176, č. 3725/2018 Sb. NSS, a ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 269/2017-97. Vzhledem k právnímu názoru Nejvyššího správního soudu má žalobce za to, že žalovaný splňuje všechna kritéria pro přiznání statutu veřejnoprávní instituce, jak je ve své rozhodovací praxi dlouhodobě a konstantně aplikují Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Další spornou otázkou podle žalobce je, zda je tajemník žalovaného jako jeho zaměstnanec oprávněn zastupovat žalovaného při jednání se třetími osobami, ačkoli stanoví žalovaného výslovně podmiňují takové oprávnění písemným zmocněním, a zda je tentýž tajemník žalovaného také nadřízeným orgánem ve smyslu § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Vzhledem k obsahu stanov a s ohledem na platnou právní úpravu má žalobce za to, že tajemník žalovaného nemohl jednat při vyřízení písemné žádosti o poskytnutí informace ani při rozhodování o stížnosti žalobce na postup při vyřizování žádosti o informace. Žalobce má tedy za to, že žalovaný se s jeho žádostí ani s následnou stížností nevypořádal v souladu se zákonem a že žaloba je zcela důvodná.

Krajský soud rozhodl, že je žalovaný povinen rozhodnout o žádosti žalobce.

Z odůvodnění:

[14] Žalobce se podanou žalobou po žalovaném domáhal vydání rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Soud nemá pochybnost o tom, že se jedná o rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., jehož vydání se lze domáhat nečinností žalobou. Současně je také splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků obrany, které procesní předpis stanoví k ochraně proti nečinnosti, neboť žalobce podal nadřízenému orgánu – předsedovi předsednictva žalovaného stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný, resp. předseda předsednictva žalovaného, na tuto stížnost reagoval přípisem, v němž uvedl, že žalovaný není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[15] Soud předně konstatuje, že předmětem soudního přezkumu v projednávané věci není, zda má být žalobci poskytnuta požadovaná informace, nýbrž otázka, zda žalovaný je povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a v kladném případě, zda svým postupem způsobil nečinnost, či nikoliv.

[16] Podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

[17] Výkladem definice povinného subjektu se opakovaně zabývala judikatura správních soudů i Ústavního soudu. Původně byla povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vedle státních orgánů a územně samosprávních celků toliko *veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky*, požadavek hospodaření s veřejnými prostředky byl z uvedeného zákona vypuštěn novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. účinnou od 23. 3. 2006. Některé z níže uvedených rozhodnutí se zabývají výkladem pojmu veřejná instituce na podkladě původní zákonné úpravy. To však nic nemění na dnešní použitelnosti v nich vyslovených závěrů, protože algoritmus přezkumu byl takový, že soudy nejprve hodnotily, zda posuzovaný subjekt představuje „veřejnou instituci“, a teprve poté se zabývaly otázkou, jestli jde o subjekt „hospodařící s veřejnými prostředky“.

[18] Klíčovými rozhodnutími, v nichž Ústavní soud podal výklad zmiňovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, jsou nálezy ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, č. 30/2003 Sb. ÚS, a ze

dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS. V nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že je třeba „reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.“ Za relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, Ústavní soud označil:

- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu);
- b) hledisko osoby zřizovatele (tedy zda je zřizovatelem instituce stát či nikoli);
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli);
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce;
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce.

[19] Pokud žalovaný argumentoval tím, že zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje taxativní výčet subjektů povinných poskytovat informace dle tohoto zákona, mezi nimiž žalovaný není, s tímto názorem se soud neztotožnil. Zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje přesný výčet povinných subjektů, ale vychází z obecného pojmu „veřejná instituce“, který není možné zcela exaktně definovat. U každého jednotlivého subjektu je vždy třeba posoudit, zda se o povinný subjekt jedná či nikoliv. Úvaha žalovaného, že zákon o svobodném přístupu k informacím by se na něj vztahoval pouze v případě, že by mezi povinnými subjekty byly výslovně vyjmenovány dobrovolné svazky obcí, tak není správná.

[20] Soud se tak zabýval otázkou, zda lze žalovaného z výše uvedených hledisek považovat za veřejnou instituci dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Při posuzování jednotlivých kritérií vycházel z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, že pojem „stát“ je třeba interpretovat extenzivněji. Ústavní soud v testu veřejné instituce uvedeném ve shora citovaném nálezu operuje s termínem „stát“, přičemž zdejší soud dovodil, že pod tento pojem je ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím zapotřebí podřadit i územní samosprávné celky a jejich orgány (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS). Pojem „stát“ je tedy třeba vykládat v širším slova smyslu.

[21] Co se týče způsobu vzniku, resp. osoby zřizovatele, lze konstatovat, že žalovaný je dobrovolným svazkem obcí sdružujícím 24 měst, městysů a obcí. Jedná se o specifickou právnickou osobu založenou zakladatelskou smlouvou uzavřenou mezi městy a obcemi okresu Jihlava podle § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. V rozsudcích ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176, č. 3725/2018 Sb. NSS, a ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 269/2017-97, Nejvyšší správní soud ve věci týkající se přímo žalovaného (Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko) konstatoval, že smlouva o založení dobrovolného svazku obcí uzavřená dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), jejímž předmětem činnosti bylo zabezpečení zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod, je smlouvou veřejnoprávní. Z hlediska způsobu vzniku žalovaného tedy soud nemá pochyb o jeho veřejnoprávní povaze.

[22] Ani z hlediska vytváření orgánů instituce státem a státního dohledu soud nemá pochybnosti o veřejnoprávní povaze žalovaného. Z obsahu stanov vyplývá, že v klíčových pozicích žalovaného zasedají zástupci jednotlivých členských obcí (např. valná hromada je dle čl. 5 stanov složená z delegovaných zástupců všech členských obcí, každý delegovaný zástupce je jmenován radou obce a její rozhodnutí je písemně oznámeno svazku, každý z delegovaných zástupců obcí je oprávněn hlasovat a být volen do orgánů svazku, předsednictvo svazku jako statutární orgán má dle čl. 6 jedenáct členů, z toho deset je voleno z členů svazku, jedenáctým členem je tajemník svazku s hlasem poradním). Podle čl. 10 stanov má každá členská obec právo kontroly hospodaření svazku, právo nahlížení do dokladů svazu a kontroly tam obsažených údajů. Existuje tedy zřetelný vliv státu, resp. územních samospráv na chod žalovaného.

[23] Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, čj. 31 A 111/2015-141, dospěl k závěru, že VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s., je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Soud vycházel z toho, že jediným akcionářem VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI je obchodní korporace Svaz VKMO s r. o., která je vlastněna jako společníky svazky měst a obcí a městem

Velké Opatovice, z čehož dovodil, že i VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST je ovládána státem v širším slova smyslu. Pokud soud v této věci dospěl k závěru, že na obchodní korporaci Svaz VKMO mají obce, resp. jejich svazky přímý vlastnický vliv a jeho prostřednictvím mají vliv na VODÁRENSKOU AKCIOVOU SPOLEČNOST, kterou takto ovládají, tím spíš nemůže být pochyb o tom, že i jednotlivé svazky obcí jsou právníckými osobami ovládanými obcemi, resp. státem v širším slova smyslu.

[24] Konečně se soud zabýval kritériem účelu žalovaného. Ze stanov vyplývá, že předmětem činnosti Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko je zejména zabezpečení zásobování obcí pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod obcí, stanovování výše vodného a stočného na příslušné období jménem obcí a další zde vyjmenované činnosti. Zásobování vodou či odvádění a čištění odpadních vod jsou vyjmenovány v zákonem vymezeném demonstračním výčtu činností, které mohou být předmětem činnosti dobrovolného svazku obcí [§ 50 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Je tedy jednoznačné, že žalovaný je právníckou osobou zřízenou k uspokojování veřejných potřeb, resp. za veřejným účelem.

[25] Všechna posuzovaná kritéria nasvědčují tomu, že žalovaný je veřejnou institucí v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím veřejnou, proto soud dospěl k závěru, že žalovaný je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 tohoto zákona.

[26] Za této situace bylo povinností žalovaného naložit se žádostí žalobce o poskytnutí informace ze dne 4. 6. 2018 postupem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro případ, že povinný subjekt požadovanou informaci žadateli nehodlá poskytnout, je namístě aplikace § 15 tohoto zákona. Dle § 15 odst. 1 pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží. Lhůta pro vyřízení žádosti činí 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění [viz § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím].

[27] V posuzované věci žalovaný na žádost žalobce ze dne 4. 6. 2018 zareagoval přípisem tajemníka žalovaného ze dne 29. 6. 2018, čj. 645/2018, označeným jako „Reakce na dopis ze dne 4. 6. 2018, čj. JVAK/2018/468, 644/2018/JVAK“. Žalovaný v něm žalobci sdělil, že žalovaný není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto se na něj povinnost poskytovat informace dle tohoto zákona nevztahuje.

[28] Krajský soud musel posoudit, zda tento přípis lze považovat za rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, či nikoliv. Dospěl přitom k závěru, že přípis žalovaného ze dne 29. 6. 2018 za rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím považovat nelze. Rozhodující není, že jej tak žalovaný formálně neoznačil, ale podstatný je jeho obsah. V přípise žalovaný sdělil, že se necítí být povinným subjektem. Rozhodnutí však (i podle výslovné dikce § 15) vydává povinný subjekt, tedy ten, kdo své postavení povinného subjektu dle § 2 odst. 1 nezpochybňuje, ale shledal důvody pro neposkytnutí informace. V dané věci ale žalovaný v takovém postavení nebyl, neboť ten se za povinný subjekt vůbec nepovažoval. Vyřízení žádosti o informace je tedy třeba považovat pouze za neformální přípis. Takto jej ostatně chápal i žalobce, který v návaznosti na tento přípis zaslal žalovanému stížnost na postup při vyřizování informace ve smyslu § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[29] Poslední otázkou, kterou se musel krajský soud zabývat, bylo, zda žalovaný svým postupem způsobil nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé.

[30] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i z doktríny vyplývá, že pokud žadatel bezvýsledně podal stížnost na nečinnost povinného subjektu, může se žadatel domáhat ochrany podáním žaloby proti nečinnosti povinného subjektu. Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace je totiž nutno vnímat jako procesní nástroj ochrany žadatele o informace v případě nečinnosti povinného subjektu, tedy v případě, kdy povinný subjekt v zákonné lhůtě neposkytne požadované informace ani nevydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, čj. 4 Ans 16/2009-83, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14; případně závěry obsažené v publikaci Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. vyd. Praha: Linde 2012. 781–787). Mezi žalobcem a žalovaným není sporné, že žalovaný na stížnost nereagoval vydáním rozhodnutí, ale pouze zasláním dalšího přípisu ze dne 25. 7. 2017, v němž setrval na své argumentaci, že není

povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce tedy bezvýsledně vyčerpal procesní nástroj ochrany proti nečinnosti povinného subjektu a tím osvědčil svou aktivní žalobní legitimaci k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Žalovaný jako povinný subjekt je současně pasivně žalobně legitimován.

[31] Krajský soud uzavřel, že žalovaný zůstal ve vztahu k žádosti žalobce ze dne 4. 6. 2018 o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím nečinný. Chybně totiž vyhodnotil, že se na něj tento zákon nevztahuje, a to z důvodu, že není povinným subjektem pro poskytování informací podle tohoto zákona. Žalovaný žalobci neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ačkoliv zákonná lhůta pro vyřízení žádosti marně uplynula, tímto postupem tedy způsobil nečinnost.

3945

Státní služba: systemizace služebních míst; skončení služebního poměru

k § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění zákonů č. 199/2015 Sb. a č. 319/2016 Sb.

k § 4 odst. 1 písm. a) a § 75 odst. 2 soudního řádu správního

Systemizace a změna organizační struktury podle § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jsou závazné podklady pro rozhodnutí ve věcech služby, které soud přezkoumá v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věcech služby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45)

Přjudikatura: č. 386/2004 Sb. NSS, č. 415/2004 Sb. NSS, č. 603/2005 Sb. NSS, č. 1119/2007 Sb. NSS, č. 1389/2007 Sb. NSS, č. 2009/2010 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2908/2013 Sb. NSS, č. 3112/2014 Sb. NSS, č. 3548/2017 Sb. NSS, č. 1566/2018 Sb. NSS, č. 3680/2018 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS, č. 3757/2018 Sb. NSS, č. 3774/2018 Sb. NSS, č. 3793/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 159/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 53/06), č. 199/2015 Sb. a 26/2018 Sb.

Věc: Jiří J. proti vládě České republiky o zrušení pracovního místa, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl jmenován na služební místo představeného – náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu zemědělství v roce 2015. Usnesením vlády ze dne 23. 10. 2017 byla podle § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě schválena systemizace na rok 2018. Následně, ještě před účinností systemizace, došlo k jejím třem úpravám třetím usnesením vlády ze dne 22. 12. 2017 (dále také jen „úprava systemizace“). Na základě systemizace po třetí úpravě došlo ke zrušení pracovního místa, na které byl žalobce jmenován, což státní tajemník v Ministerstvu zemědělství promítl do služebního předpisu, kterým došlo s účinností od 1. 1. 2018 k úpravě organizační struktury Ministerstva zemědělství (dále jen „služební předpis č. 10“). Následně vydal státní tajemník v Ministerstvu zemědělství 28. 2. 2018 rozhodnutí, kterým podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odvolal žalobce ze služebního místa představeného. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání.

Žalobce podal proti usnesení vlády žalobu k Městskému soudu v Praze. Tu koncipoval jednak jako žalobu proti rozhodnutí, ale z důvodu právní jistoty se domáhal i ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Městský soud z důvodu vhodnosti usnesením vyloučil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, k samostatnému projednání. Tuto žalobu pak nyní napadeným rozsudkem zamítl. Žaloba proti úpravě systemizace jako rozhodnutí byla odmítnuta usnesením městského soudu.

Městský soud v napadeném rozsudku vyšel zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu vymezující, kdy může být žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. úspěšná. Dospěl k závěru, že nejsou splněny dvě z nutných podmínek úspěšnosti žaloby. Podle názoru městského soudu systemizace, popřípadě její změna, upravuje služební a pracovní místa toliko v obecné rovině a není proto směřována vůči konkrétní osobě, a proto ani práva žalobce nemohla a nebyla změnou zkrácena přímo. Úkonem, který přímo zasáhl do jeho práv a byl směřován přímo vůči němu, bylo až rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného ze dne

28. 2. 2018. Aby mohl být žalobce ve věci úspěšný, byl by nucen žalobou napadnout právě rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. V tomto soudním řízení by se soud při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí mohl zabývat rovněž napadenou úpravou systemizace či služebním předpisem č. 10. Poukázal na rozsudek městského soudu ze dne 22. 5. 2018, čj. 11 Ad 17/2017-68, v němž se posuzovanou otázkou podrobně zabýval. Žalobce v daném případě napadl právě rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, a soud tuto žalobu meritorně projednal.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatel uváděl již v žalobě, že již úpravou systemizace byl přímo zkrácen na svých právech. Vyrozměním ze dne 4. 1. 2018 mu sdělil státní tajemník v Ministerstvu zemědělství, že zahajuje správní řízení ve věci jeho odvolání ze služebního místa představeného a převedení na jiné služební místo, eventuálně zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, konkrétně z důvodu zrušení služebního místa z důvodu změny systemizace. Služební orgán sdělil, že právě systemizací schválenou vládou bylo zrušeno jeho služební místo. Do doby podání žaloby nebylo o jeho odvolání ze služebního místa představeného rozhodnuto. Situaci však již byl postižen v dané době. Již na konci prosince 2017 byl vyzván k vrácení převzatých věcí, služebním orgánem mu bylo sděleno, že se nemá dostavovat na své pracoviště, a nebylo známo, jak dlouho bude tento stav trvat.

Až po podání žaloby bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného s účinností ode dne 19. 3. 2018. Dále byl s toutéž účinností převeden na jiné služební místo a bylo rozhodnuto o jeho platu. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel odvolal. O podaném odvolání bylo rozhodnuto 2. 7. 2018, přičemž podané odvolání bylo náměstkem ministra vnitra pro státní službu zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 12. 9. 2018 žalobu k městskému soudu. Obě rozhodnutí ve věcech služebního poměru se na úpravu systemizace odvolávají jako na podklad pro rozhodnutí a považují je pro sebe za závazné. Odvolací orgán ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že zrušení služebního místa představeného, které zastával stěžovatel, bylo přímo seznatelné již ze schválené úpravy systemizace.

V čl. I. až III. žaloby se stěžovatel zabýval i povahou žalobou napadeného usnesení vlády z hlediska jeho možného přezkumu ve správním soudnictví. Městský soud se s argumenty stěžovatele obsaženými v žalobě nevy- pořádal. Není tak jasné, v čem ji má za chybnou.

Městský soud to sice výslovně neuvedl, nicméně vzhledem k obdobné argumentaci v usnesení o žalobě proti systemizaci jako rozhodnutí, patrně vycházel z § 17 zákona o státní službě. Toto ustanovení definuje, co má systemizace pro každý služební úřad obecně stanovit. Z toho patrně dovodil, že systemizace upravuje služební místa toliko v obecné rovině a tudíž není směřována vůči konkrétní osobě a její práva tak nemohou být zkrácena přímo. Nevysvětlil, zda zkoumal právě napadené usnesení vlády, co z něj a jeho příloh zjistil a jaká skutková zjištění učinil ohledně stěžovatele a jím zastávaného služebního místa.

V dané věci byla totiž úprava systemizace, respektive vládě předložený materiál, podrobnější než jen agregované parametry zmiňované v § 17 zákona o státní službě. V textové části vládě předloženého materiálu je obsažen i popis konkrétních organizačních změn, včetně informací o rušení organizačních útvarů (konkrétně i sekce, jejímž byl stěžovatel náměstkem). Při posuzování konkrétního žalobou napadeného usnesení vlády by tedy měl soud korigovat svůj obecný předpoklad, že se úprava systemizace nemůže dotknout práv konkrétní jmenovitě určité osoby.

Systemizace může určovat natolik jedinečná služební místa, u nichž je z povahy věci možné určit konkrétní jednotlivé osoby, jichž se úprava systemizace dotýká. I služební orgány rozhodující o odvolání stěžovatele z jeho služebního místa odkazovaly ve svých rozhodnutích na úpravu systemizace jako na podklad pro ně závazný. Odvolací služební orgán výslovně uvedl, že z vládou schválené úpravy systemizace bylo přímo seznatelné i zrušení konkrétního služebního místa zastávaného stěžovatelem. Odvolací služební orgán tedy argumentuje zcela jinak než soud. Z odůvodnění návrhu úpravy systemizace vyplývalo, že u Ministerstva zemědělství se navrhuje redukce počtu sekcí z 8 na 7, přičemž optimalizace bude spočívat ve zrušení dvou sekcí (a to právě i sekce řízené stěžovatelem) a vytvoření jedné nové sekce, přičemž v souvislosti se zrušením dvou sekcí je navrhováno zrušení systemizovaných míst náměstků pro řízení těchto rušených sekcí. Úprava systemizace tedy byla zaměřena proti němu a byl jí přímo zkrácen na svých právech. Úpravou systemizace, nebo v jejím bezprostředním důsledku, totiž

bylo zrušeno jeho služební místo. Zrušení jeho služebního místa tak znamená zásah správního orgánu, který se negativně projevil v právní sféře stěžovatele.

Pokud je tedy správná úvaha odvolacího správního orgánu, že vláda schválila i změny obsažené v komentáři k předkládanému návrhu úpravy systemizace, tedy změny zahrnující i zrušení sekce řízení a zároveň systemizované místo náměstka pro řízení této sekce, pak je tím spíše neudržitelná argumentace městského soudu, že úprava systemizace upravovala služební a pracovní místa toliko v obecné rovině a nesměřovala vůči konkrétním osobám, včetně stěžovatele. Lze si představit i jiné situace, kdy bude při změně či úpravě systemizace dán jasný dopad na konkrétní služební místa a tudíž i na konkrétní jmenovitě určitelné osoby. Vždy tak je třeba dopad systemizace posoudit s ohledem na její konkrétní dopady.

Pokud městský soud poukazyval na svůj rozsudek čj. 11 Ad 17/2017-68, ve kterém se měl systemizací zabývat věcně v rámci přezkumu rozhodnutí o odvolání ze služebního místa, pak je tento poukaz zavádějící a matoucí. I v tomto rozsudku se totiž městský soud odmítl obsahově zabývat úpravou systemizace, která byla tehdy napadána. Dospěl k závěru, že usnesení vlády o úpravě systemizace není oprávněn přezkoumávat ani jako podkladové rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. i. s., neboť vláda při schvalování systemizace nevystupuje jako správní orgán. Dovodil, že při schvalování systemizace nejde o rozhodování o právech či povinnostech konkrétních subjektů, nýbrž jde o personální a finanční zabezpečení činnosti státního úřadu.

Pokud by byly tyto závěry městského soudu správné, pak by systemizací, resp. její změny a úpravy, nebylo možné přezkoumávat nikdy. Tento přístup by vedl k faktické soudní nepřezkoumatelnosti rozhodnutí týkajících se právního postavení státních zaměstnanců, která by se odvolávala na usnesení vlády o systemizaci. To by vedlo k odeprání soudní ochrany, neboť by se soud nikdy nemohl systemizací věcně zabývat.

Stěžovatel v žalobě namítal také to, že zákon o státní službě vůbec nezná pojem „úprava systemizace“ a proces „úpravy systemizace“ po jejím řádném schválení v zákonem předpokládaném procesu dle § 17 zákona o státní službě. Zákon o státní službě neupravuje možnost měnit či „upravovat“ již schválenou, ale dosud neúčinnou systemizaci na následující kalendářní rok. Ani touto námitkou se však městský soud nezabýval. S touto námitkou také souvisela námitka porušení zásady ochrany legitimního očekávání stěžovatele, že vzhledem k obsahu schválené systemizace, bude jeho služební poměr v nezměněné podobě pokračovat i po 1. 1. 2018.

Ve spojení s výše uvedeným je zřejmé, že nelze připustit, aby vláda mohla rozhodovat o systemizaci zcela protizákonně, aniž by ji soud mohl kdykoliv přezkoumat, a zároveň by na jejím základě mohly být činěny kroky proti konkrétním státním zaměstnancům. Takovýto stav by nebylo možné nazvat jinak, než že by „právo vznikalo z bezpráví“.

Ustanovení § 17 zákona o státní službě nestanoví jen formální náležitosti systemizace, ale věcné, které musí vláda dodržet. Systemizace musí vycházet ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů dle příslušného nařízení vlády a musí být zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu. Pokud vláda tato pravidla nedodrží a má to dopad na práva konkrétních státních zaměstnanců, není možné, aby jim nebyla poskytnuta soudní ochrana.

Nemožnost věcně přezkoumat úpravu systemizace by nedůvodně stavěla do horšího postavení státní zaměstnanec ve služebním poměru oproti zaměstnancům v pracovněprávním poměru dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. V případě výpovědi z důvodu nadbytečnosti v důsledku přijatých organizačních změn totiž soud může přezkoumat i tuto tvrzenou organizační změnu, a to minimálně z toho hlediska, zda se jednalo o skutečnou organizační změnu přijatou k dosažení zákonného cíle, nebo zda podle svého obsahu a účelu sledovala tvrzená „organizační změna“ jiný cíl, popř. zda byla organizační opatření jen předstírána za účelem formálního naplnění podmínek pro dání výpovědi. Zákon o státní službě však měl zabránit zneužívání organizačních změn a zajistit stabilitu služebních poměrů, resp. personálně stabilní zajištění služebních úřadů.

Nicméně ani případný přezkum rozhodnutí o odvolání ze služebního místa nepředstavuje dostatečně účinný prostředek ochrany. Státní zaměstnanec má své povinnosti, ale i právo službu vykonávat. Má tak právo na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby. Pokud je jeho služební místo zrušeno a žádné další rozhodnutí ohledně služebního poměru služební orgán neučiní, pak státní zaměstnanec službu fakticky vykonávat nemůže a nemůže

tak naplňovat své právo a povinnost službu vykonávat. K tomu došlo i v případě stěžovatele. Ačkoliv byl ze služební místa odvolán až rozhodnutím z 28. 2. 2018, tak již od konce prosince 2017 fakticky nemohl vykonávat službu. Již tehdy byl vyzván k vrácení převzatých věcí, předání rozpracovaných dokumentů apod., a dále mu bylo tvrzeno, že od 1. 1. 2018 nastaly překážky na straně zaměstnavatele – služebnímu úřadu, a tudíž službu vykonávat nemůže. Jeho právní postavení tak bylo značně nejisté. Odvolán z místa představeného nebyl, přesto však službu vykonávat nemohl, a to právě jen s odkazem na vládou schválenou úpravu systemizace a tvrzení, že touto systemizací bylo zrušeno jeho služební místo. V případě stěžovatele tak tvořila úprava systemizace fakticky samotné rozhodnutí o odvolání ze služebnímu místa představeného, jelikož jiné rozhodnutí neodbrzl. Přesto byl fakticky funkce zbaven, aniž by mu byl oficiálně obsah úpravy systemizace znám a byl dostatečně transparentně zveřejněn.

Dále poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, ve věci nejmenování justičního čekatele (dále jen „rozsudek ve věci nejmenování justičního čekatele“). V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že usnesení vlády nemusí být čistě interním dokumentem vlády přípravného charakteru, který nevyvolává žádné právní následky vně vlády. Zásah do veřejných subjektivních práv či dotčení právní sféry fyzických či právnických osob je tedy v případě usnesení vlády vždy nezbytně posuzovat jednotlivě s ohledem na obsah konkrétního přijatého usnesení, nikoliv paušálně s odkazem na skutečnost, že se formálně jedná o usnesení vlády. Obdobně Ústavní soud v nález ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, uvedl, že není podstatné, že je určitý akt vydáván formou usnesení vlády, podstatný je jeho obsah. Dále se odkazuje na větší množství judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že v případě pochybností má být umožněn soudní přezkum zásahů veřejné moci. Poukazuje i na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Vilho Eskelinen a další proti Finsku, stížnost č. 63235/00, ve kterém tento soud zformuloval nový test pro výklad šíře čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s ohledem na spory státních zaměstnanců. Tento test je v případě českých státních zaměstnanců splněn. Také judikatura Ústavního soudu vnímá mimo jiné čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) jako dostatečný důvod pro umožnění soudního přezkumu v otázkách přístupu, volby či odvolávání z jiných veřejných funkcí (nález ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, ve věci odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu).

Pokud se služební orgány v rámci řízení o služebním poměru stěžovatele odvolávaly na úpravu systemizace jako na závazné východisko pro svá rozhodnutí, pak k tomu žalovaná uvádí, že usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Z usnesení vlády, jimiž byla schválena systemizace na rok 2018, však nevyplývají práva a povinnosti přímo jednotlivým zaměstnancům a státním zaměstnancům. Součástí návrhu systemizace, který služební orgán předkládá Ministerstvu vnitra, je komentář s odůvodněním návrhu a popis původního a navrhovaného stavu. Ten je potřebný k tomu, aby při schvalování systemizace učinila žalovaná kvalifikované rozhodnutí. Vláda tedy přijetím předmětného usnesení schválila i navrhované změny obsažené v uvedeném komentáři, v němž je mimo jiné uvedeno, že jednou ze změn v Ministerstvu zemědělství je redukce původních osmi sekcí na sedm. To však neznamená, že by již přijetím úpravy systemizace došlo ke změně organizační struktury Ministerstva zemědělství nebo že by tímto usnesením bylo přímo zasaženo do právní sféry stěžovatele. Následně byla systemizace promítnuta do organizační struktury Ministerstva zemědělství a posléze se projevila vydáním individuálního správního aktu, tedy rozhodnutí ve věci státní služby. Pro posouzení věci není podstatné, jak moc je systemizace podrobná, neboť jejím samotným přijetím k zásahu do práv nedochází.

Pokud stěžovatel poukazoval na faktické překážky ve vykonávání jeho funkce od 1. 1. 2018, pak ani v této době nebylo přímo zasaženo do jeho právní sféry, resp. do jeho postavení v rámci služebního poměru. Na straně služebnímu úřadu existovaly ve vztahu ke stěžovateli překážky ve službě ve smyslu § 106 odst. 3 zákona o státní službě, kdy za tuto dobu mu příslušel plný plat.

Z rozsudku městského soudu nevyplývá, že by usnesení vlády, kterými se schvaluje systemizace, nepodléhala soudnímu přezkumu, jak by se mohlo zdát z argumentace v kasační stížnosti. Městský soud naopak jasně uvedl, jakým způsobem a v rámci jakého soudního řízení by mohlo být usnesení vlády, kterým je schvalována systemizace, přezkoumáno.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované odmítl.

Z odůvodnění:

[36] S ohledem na závěr o přezkoumatelnosti rozsudku městského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení otázky, zda žalobou napadená úprava systemizace mohla představovat nezákonný zásah, pokyn nebo donucení (dále také jen "zásah") správního orgánu ve smyslu § 82 s. f. s.

[37] Jak již uvedl městský soud, aby byla žaloba proti nezákonnému zásahu důvodná, musí být kumulativně splněny následující podmínky: „*Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka) [...]*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[38] Sporné je naplnění 1. podmínky, tedy přímosti zkrácení na právech. Pro posouzení věci je nezbytné vyjít z právní úpravy systemizace a jejích důsledků podle zákona o státní službě.

[39] Podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě

„[s]ystemizace vychází ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu, a stanoví pro každý služební úřad

a) počet služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami,

b) počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami,

c) objem prostředků na platy státních zaměstnanců,

d) počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky,

e) počet služebních míst, u kterých se stanoví zákaz se po skončení služebního poměru přímo nebo nepřímo podílet na podnikání nebo jiné činnosti podnikatelů nebo být jejich společníkem nebo členem v oboru, který je shodný s příslušným oborem služby, nebo být v pracovním nebo obdobném poměru k podnikateli v takovém oboru (dále jen „zákaz konkurence“).

[40] Podle § 17 odst. 2 zákona o státní službě „[n]ávrh systemizace vypracuje Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí na základě návrhů služebních orgánů, které mu je v termínu stanoveném Ministerstvem vnitra předkládají prostřednictvím příslušných ústředních správních úřadů. Při vypracování návrhu systemizace ministerstva nebo jemu podřízeného služebního úřadu se postupuje v součinnosti s příslušným členem vlády, v případě systemizace Úřadu vlády v součinnosti s vedoucím Úřadu vlády, a pokud jde o část systemizace týkající se státních zaměstnanců zařazených v útvaru podřízeném členovi vlády, s tímto členem vlády. V případě Ministerstva vnitra návrh systemizace vypracovává státní tajemník v součinnosti s ministrem vnitra, a pokud jde o část systemizace týkající se sekce pro státní službu, též v součinnosti s náměstkem pro státní službu; návrh systemizace předkládá státní tajemník.“

[41] Podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě „[s]ystemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok. Návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra. Vláda je oprávněna upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu.“

[42] Podle § 17 odst. 5 zákona o státní službě „[s]lužební místa a finanční prostředky na platy státních zaměstnanců podle schválené systemizace nelze použít pro jiný účel.“

[43] Podle § 19 odst. 1 zákona o státní službě zpracuje služební orgán podle systemizace návrh organizační struktury služebního úřadu nebo její změny.

[44] Podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, ten, kdo jmenoval představeného na dané služební místo, jej z tohoto služebního místa odvolá, pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného. Z § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě plyne, že pokud státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku odvolání ze služebního místa představeného [respektive u písm. c) téhož ustanovení z důvodu zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace], státní zaměstnanec se převede

na jiné služební místo. Podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě, nemůže-li být státní zaměstnanec převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, zařadí se mimo výkon služby.

[45] Je také třeba poznamenat, že kromě systemizace podle § 17 zákona o státní službě upravující státní zaměstnance, zákon o státní službě v § 172 odst. 1 upravuje ještě systemizaci pracovních míst zaměstnanců ve správním úřadu (tedy zaměstnanců v pracovním a nikoliv služebním poměru), pro jejíž stanovení platí § 17 a 18 zákona o státní službě obdobně. Jak vyplývá z usnesení vlády, kterými byla schvalována systemizace i její jednotlivé úpravy v roce 2017, vláda fakticky schvaluje obě systemizace jedním usnesením. Nicméně pokud bude dále hovořeno o systemizaci, má soud na mysli systemizaci státních zaměstnanců, není-li výslovně uvedeno jinak.

[46] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoliv z § 17 odst. 1 zákona o státní službě by se mohlo zdát, že systemizace schvalovaná vládou řeší skutečně pouze souhrnné počty služebních míst s určitými specifiky a objem prostředků na platy státních zaměstnanců pro jednotlivé služební úřady, je zřejmé, že její dosah je výrazně závažnější. Jak vyplývá z § 17 odst. 2, je vypracovávána na základě návrhů služebních orgánů. Ty musí logicky vycházet již ze svých konkrétních potřeb a tudíž předběžně plánované organizační struktury, kterou musí v souladu s § 19 zpracovávat podle schválené systemizace. Jak také vyplývá z § 17 odst. 3 zákona o státní službě, vláda je oprávněna upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu. Svým usnesením tedy může buď podle tohoto ustanovení měnit organizační strukturu služebního úřadu, nebo nepřímou souhlasit s návrhem organizační struktury tak, jak byl předložen v rámci přípravy systemizace služebním orgánem. Jen při tomto výkladu dává smysl schválení celkových počtů služebních míst a objemu finančních prostředků v návaznosti na návrhy služebních orgánů. Bez faktického schválení jejich organizační struktury nebo naopak zásahu do ní dle § 17 odst. 3 by nebylo možné agregované údaje schvalovat. Tomu svědčí i to, že pokud mají být počty služebních míst specifikovány podle § 17 odst. 1 též platovými třídami, nelze si dost dobře představit, že by je byla vláda schopna vymezit, aniž by vycházela z návrhu organizační struktury, což pak zprostředkovatě platí i pro objem prostředků na platy. Následné zpracování organizační struktury služebního úřadu podle § 19 tak fakticky nedává služebnímu orgánu příliš mnoho prostoru pro to, aby mohl vytvořit nezávisle organizační strukturu, pokud musí respektovat schválenou systemizaci. Obdobně, pokud má mít nějaký smysl § 17 odst. 5 zákona o státní službě ochraňující účel služebních míst a finančních prostředků dle systemizace, musí systemizace ve své podstatě již předjímat určitou organizační strukturu služebního úřadu. Taktéž podle § 132 odst. 3 písm. a) zákona o státní službě je služební orgán povinen s odborovou organizací projednat návrhy ve věcech systemizace služebních úřadů. Ačkoliv by takové projednání mělo dílčí smysl i v případě, pokud by se jednalo pouze o projednání agregovaných počtů, bez znalosti záměru organizační struktury služebních úřadů by samotná celková čísla nedávala odborové organizaci příliš prostoru pro jakoukoliv smysluplnou diskusi nad návrhem. K tomu, že se dané organizační dokumenty v podstatě navzájem podmiňují, dochází i odborná literatura [komentář k § 17 PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupný v systému ASPI (cit. 5. 9. 2019)].

[47] Těto provázanosti mezi systemizací a organizační strukturou služebního úřadu odpovídají i podkladové materiály k úpravě systemizace. Jak vyplývá z předloženého spisu a přijatého usnesení vlády, úprava systemizace byla schválena s tím, že má být provedena podle části III příslušného materiálu. Část III kromě agregovaných počtů služebních míst velmi podrobně (na 37 stranách) popisovala, jaké konkrétní organizační úpravy jsou připravovány v jednotlivých služebních úřadech, včetně organizační změny v Ministerstvu zemědělství. Ta spočívala mimo jiné ve zrušení systemizovaného místa stěžovatele (str. 31 části III). Tato část vycházela z návrhu změn systemizace v Ministerstvu zemědělství předloženého v souladu s § 17 odst. 2 zákona o státní službě státním tajemníkem v Ministerstvu zemědělství náměstkovi ministra vnitra pro státní službu.

[48] Na druhou stranu je podle názoru soudu zřejmé, že ke změnám s dopady do služebních poměrů má docházet až v návaznosti na změny organizační struktury služebního úřadu. Z § 19 odst. 2 zákona o služebním poměru totiž vyplývá zjednodušený způsob schvalování organizační struktury nebo její změny, pokud v důsledku schválení nedojde ke skončení služebního poměru nebo odvolání ze služebního místa představeného. Z toho tedy vyplývá, že pokud je schvalována standardně podle § 19 odst. 1 téhož zákona, povede taková změna organizační struktury ke změnám ve služebních poměrech. Ačkoliv tedy nebude dávat systemizace velký prostor pro

samostatnou činnost služebních orgánů při schvalování organizační struktury, je zřejmé, že až tímto úkonem se organizační struktura mění.

[49] Podle soudu však není podstatné, zda ke zrušení služebního místa dochází již systemizací nebo až schválením organizační struktury. Ani v jednom případě totiž ještě nelze považovat za naplněnou podmínku přímého zkrácení na právech státního zaměstnance. Oba uvedené akty mají povahu interního organizačního aktu, kterým se projevuje organizační moc nadřízených organizovat výkon veřejné správy v rámci právními předpisy zřízených správních úřadů (k organizační moci viz např. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 94–95). Na tom nic nemění ani to, že zákon o státní službě v tomto případě stanoví proces přijímání systemizace, její obsah i cíle. V případě systemizace je třeba vyjít i z toho, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 67 odst. Ústavy), rozhoduje ve sboru, přičemž výsledkem je přijetí usnesení (čl. 76 Ústavy). Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, se ministerstva a ústřední orgány státní správy ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Usnesení vlády zpravidla představuje interní akt, který zavazuje vládu a její členy, jakož i ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a jejich prostřednictvím i ostatní orgány státní správy (správní úřady). Podle Ústavního soudu „[z] *ustanovení § 17 odst. 1 zákona o státní službě* [...] vyplývá, že v případě jednotlivých složek systemizace služebních úřadů se jedná o klíčový prostředek, kterým vláda může dostat své odpovědnosti ústavně zakotveného vrcholného orgánu výkonné moci za řádné fungování státní správy, jejímž personálním základem budou zaměstnanci na služebních místech klasifikovaných platovými třídami.“ (nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, č. 199/2015 Sb. ve věci návrhu na zrušení zákona o státní službě, dále jen „nález ve věci návrhu na zrušení zákona o státní službě“).

[50] Zákon o státní službě nestanoví, že by již schválení systemizace nebo organizační struktury samo o sobě vedlo k zásahu do práv a povinností konkrétního zaměstnance, například tak, že by již těmito úkony docházelo ke změně jeho služebního zařazení. Ostatně by to nebylo dost dobře ani možné, neboť jde o obecné interní organizační akty, tedy akty dopadající na předem neurčitý okruh adresátů. Na tom nemůže změnit nic ani argumentace stěžovatele, že v některých případech lze již z těchto aktů zjistit, kterých konkrétních osob v daném čase se bude tento akt týkat. Obecnost je totiž dána tím, že subjekty regulace jsou vymezeny definičními znaky a nikoliv určením (výčtem) jejich prvků, přičemž obecnost nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva (srovnej obdobně například nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02). Obecnosti tak například nepozbývá právní předpis jen tím, že reguluje chování v čase určitého subjektu, který je však vymezen obecnými znaky (například prezident republiky, předseda vlády nebo ministr zemědělství). Obdobně v případě systemizace a organizační struktury bude někdy možné určit konkrétní osoby, jichž se dotkne. Tak tomu bylo nepochybně i v případě stěžovatele, pokud bylo zřejmé, že bude rušena právě jeho sekce a s ní související místo jejího představeného a bylo zřejmé, že vzhledem ke krátkému času od přijetí daných dokumentů, jej bude téměř jistě zastávat právě stěžovatel. V jiných případech to však určitelné nebude. Například tehdy, pokud bude rozhodnuto o snížení počtu služebních míst se stejnou obsahovou náplní v určitém útvaru. V takovém případě bude na příslušném služebním orgánu, aby ze všech osob splňujících daná kritéria teprve vybral ty, na něž příslušné opatření dopadne. Navíc ani u určitelných státních zaměstnanců nemusí být jisté, zda budou mít příslušné organizační dokumenty dopad do jejich subjektivních práv a povinností. Pokud budou schváleny v dostatečném předstihu před zamýšlenou organizační změnou, pak může v mezidobí dojít ke změně v obsazení příslušných služebních míst, případně může dojít i ke změně organizačních dokumentů před jejich účinností, aniž by se kdy dotkly právní sféry příslušných státních zaměstnanců.

[51] Soud samozřejmě nepochybně, že k dotčení práv a povinností státního zaměstnance může schválení systemizace i organizační struktury vést, je to ostatně i jejich cílem. Typicky se může jednat o odvolání ze služebního místa představeného (§ 60 zákona o státní službě), převedení na jiné služební místo (§ 61 zákona o státní službě), zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů (§ 61 zákona o státní službě), případně i o skončení služebního poměru [§ 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě]. Dotčení schválením organizačních aktů je však nepřímé, neboť k přímému dotčení dojde právě až rozhodnutím ve věcech služby. Požadavek přímého dotčení na právech ostatně odpovídá principům správního soudnictví, které slouží nikoliv k ochraně obecné zákonitosti,

ale primárně k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob a to poté, co se nelze domoci nápravy v rámci veřejné správy (§ 2 a § 5 s. ř. s.).

[52] Lze si představit i jiné zásahy do práv a povinností státního zaměstnance, které popisuje ve své kasační stížnosti stěžovatel. Mezi ně může spadat zejména faktické bránění ve výkonu funkce, kterou státní zaměstnanec doposud zastává, neboť z ní nebyl řádně odvolán nebo převeden na jinou. Nicméně ani v takovém případě nejde o přímý zásah do práv již schválením samotné systemizace či organizační struktury služebního úřadu, ale až následným faktickým postupem služebních orgánů.

[53] Již vzhledem k tomu, že systemizace, tudíž ani její případné úpravy, nemohou zasáhnout do práv a povinností stěžovatele přímo, nemůže jít o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Z téhož důvodu nemůže systemizace představovat ani rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť i v takovém případě musí být zasazeno do práv žalobce přímo.

[54] Pokud by se však ukázalo, že by systemizace nebo organizační struktura představovaly akt, který by již nikdy nemohl být podroben soudnímu přezkumu ani nepřímou, na což ve své kasační stížnosti poukazuje stěžovatel, soud by musel zvažovat, zda nevyložit přímou zásahu šířeji. Je totiž třeba souhlasit se stěžovatelem, že není přípustné, aby se nikdy nemohl domoci ochrany proti případné nezákonné systemizaci.

[55] V první řadě je třeba poukázat na čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle něž „[p]rávní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“ Ačkoliv dané ustanovení na první pohled nestanoví žádné zvláštní záruky pro právní poměry státních zaměstnanců, je zřejmé, že úmysl ústavodárce byl, aby se tyto právní poměry odlišovaly od běžných pracovněprávních vztahů. Ústavní soud v nálezu ve věci návrhu na zrušení zákona o státní službě k danému ustanovení uvedl: „V neposlední řadě pak také ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy, které výslovně hovoří (na rozdíl např. od čl. 80 odst. 2, čl. 91 odst. 2, čl. 97 odst. 3) jen o úpravě právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech. Tím tato ústavní norma evidentně směřuje k zvláštním zárukám jejich postavení odpovídajícím jejich úkolům při výkonu státní správy jako celku [...]“

[56] Také je třeba poukázat na čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něž „[o]bčané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“ Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 8/16, č. 26/2018 Sb, k výkladu pojmu veřejná funkce ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny uvedl: „Správou věcí veřejných ve smyslu čl. 21 Listiny se rozumí veřejná činnost týkající se věcí obecného zájmu prováděná v rámci výkonu veřejné moci. Veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny je pak taková funkce, jejímž výkonem se občané na správě věcí veřejných bezprostředně podílejí. Jinými slovy, čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje právo na přístup k funkcím, skrze které se občané přímo podílejí na přípravě či vydávání normativních nebo individuálních rozhodnutí anebo provádění dalších úkonů různého charakteru, činěných v rámci výkonu veřejné moci, a to prostřednictvím kompetencí, kterými daná veřejná funkce disponuje. Osoby vykonávající veřejnou funkci jsou do ní zásadně ustanovovány volbou či jmenováním (srov. Šimíček, V. in Wagnerová, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2012, s. 510*).“ Podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, tento zákon upravuje mj. právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu. Služba státních zaměstnanců pak podle § 5 odst. 1 zahrnuje také přípravu návrhů právních předpisů nebo přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly. Minimálně velká část státních zaměstnanců, ne-li všichni, tak bude vykonávat veřejnou funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny.

[57] Uvedené ustanovení Listiny chrání i nerušený výkon veřejné funkce. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, č. 159/2006 Sb. ÚS, ve věci odvolání z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu: „[Článek] 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůli státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“

[58] Bylo tedy v rozporu s garancemi vyplývajícími pro státní zaměstnance z čl. 79 odst. 2 Ústavy a z čl. 21 odst. 4 Listiny, pokud by nebylo možné přezkoumat nejen zákonnost samotného rozhodnutí ve věcech služby zasahujících do práva funkci vykonávat, ale také zákonnost kroků, které rozhodnutí ve věci služby předcházely. Opačný přístup by vedl k tomu, že by schválení systemizace či organizační struktury mohlo být použito pouze k tomu, aby byl státní zaměstnanec odvolán či přeložen ze zastávané funkce, aniž by proto byly splněny jinak striktní zákonné podmínky. Například by došlo pouze ke zrušení zastávaného služebního místa, nicméně by zároveň vzniklo formálně jiné, se stejnou obsahovou náplní. Důvody vedoucí k těmto krokům by mohly být zcela zjevně protiprávní (například diskriminační). Není možné připustit, aby prostřednictvím systemizace či organizační struktury bylo možné dosahovat protiprávních cílů, byl k zásahu do práv a povinností státních zaměstnanců dojde až pozdějším úkonem, jehož obsah však bude předurčen příslušným organizačním dokumentem.

[59] Institut, který se jeví jako vhodný pro účely přezkumu systemizace či změny organizační struktury, je zakotven v § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Podle ní platí, že „[b]yl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a nemožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“. Systemizace ve spojení s organizační změnou představují závazný podklad pro další rozhodování služebních orgánů. Jak totiž vyplývá z § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě ten, kdo představeného na služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného. Představený je tedy vázán předchozím zrušením služebního místa představeného provedeného schválením organizační struktury v návaznosti na schválení systemizace. Obdobně podle § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě se státní zaměstnanec převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace. I v tomto případě zrušení služebního místa zavazuje služební orgán převést zaměstnance na jiné služební místo. Organizační dokumenty, kterými dochází ke změnám služebních míst, jsou tedy závaznými podklady pro služební orgány rozhodující ve věcech státní služby. Na tomto závěru nic nemění to, že někdy mají větší a někdy menší míru diskrece. Organizační dokumenty totiž mohou někdy fakticky vést k jasné identifikaci osoby, na niž mohou dopadat (jako je tomu v nyní posuzované věci), nebo mohou určovat pouze určitou skupinu osob, na které mohou, ale nemusí dopadnout (typicky v případě snížení počtu stejných služebních míst). I ve druhém případě jsou však služební orgány organizačními dokumenty vázány a musí učinit opatření k jejich naplnění.

[60] Podle Nejvyššího správního soudu jde v případě systemizace a organizační struktury služebního úřadu o odlišné dokumenty, než je rozhodnutí o organizační změně podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. V rozsudku ze dne 2. 7. 2014, čj. 3 Ads 107/2013-36, č. 3112/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní k tomuto institutu uvedl, že na něj zákonem nejsou kladeny žádné formální nároky. Proto k němu přistupoval, stejně jako u organizační změny ve smyslu zákoníku práce, jako k právní skutečnosti, která podmiňuje navazující úkony. Oproti tomu zákon o státní službě upravuje orgány, které o systemizaci a organizační struktuře služebního úřadu rozhodují, proces přijetí těchto dokumentů, některé jejich obsahové náležitosti i pravidla, ze kterých mají vycházet. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak bylo úmyslem zákonodávce, aby se nejednalo o ryze interní akty vnitřního řízení, které sice také zavazují podřízené orgány, ale ty musí dát případně přednost pravidlu zákonnosti a nelze tak hovořit o závazných aktech v užším slova smyslu (k tomu viz například též rozsudek ze dne 25. 4. 2017, čj. 8 As 103/2016-90, k usnesení vlády k dalšímu postupu územně ekologických limitů těžby hnědého uhlí v severních Čechách, nebo rozsudek ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS, k politice územního rozvoje). Oproti tomu systemizace a na ni navazující organizační struktura služebního orgánu právě díky uvedeným odlišnostem představují závazné akty v užším slova smyslu, tak jak je má na mysli § 75 odst. 2 s. ř. s. a jejich zákonnost tak přísluší posoudit soudu.

[61] Otázkou však je, zda lze tyto organizační dokumenty považovat za „jiný úkon správního orgánu“. Zákonná definice správního orgánu je obsažena v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle nějž „[s]oudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci vykonávané, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), [...]“

[62] Je nepochybné, že vláda je orgánem moci výkonné, neboť je podle čl. 67 odst. 1 Ústavy dokonce jejím vrcholným orgánem.

[63] Věci služebního poměru státních zaměstnanců spadají do oblasti veřejné správy. K rozhranění služebních a pracovněprávních vztahů se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v počátcích své existence, když v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, č. 415/2004 Sb. NSS, uvedl: „Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu ‚zaměstnavatele‘ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce – při výkonu státní správy – i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Ne každý vztah ke státu má podle stávající úpravy takovýto komplexní charakter. Vodičkem tu může být charakter právní úpravy: je zřejmé, že tam, kde je užítí zákoníku práce vůbec anebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní. Soudní ochrana práv z veřejnoprávního služebního poměru plynoucích bývá explicitně upravena v jiných procesních formách než u soukromoprávního poměru pracovního a možnost dovolat se práv z takového poměru plynoucích bývá omezena.“ Služba státních zaměstnanců měla od počátku většinu zde uvedených rysů (povahu „zaměstnavatele“ jako nositele veřejné moci, potřebu začlenění státního zaměstnance do organismu veřejné moci, účast na výkonu veřejné moci a tvorbu vůle státu). Chyběl však kodexový charakter tohoto vztahu, stejně jako veřejnoprávní forma rozhodování ve věcech služebního poměru. To se změnilo nabytím účinnosti zákona o státní službě. Tento zákon upravuje služební poměr komplexně s tím, že zákoník práce se na služební poměr použije jen tehdy, pokud tak zákon o státní službě stanoví (viz § 5 zákoníku práce a například značnou část ustanovení o služební době a době odpočinku v § 99 a násl. zákona o státní službě). V zákoně je také upraveno rozhodování ve věcech služby, které je prováděno vrchnostensky služebními orgány (§ 159 a násl. zákona o státní službě) za subsidiárního použití správního řádu (§ 160 zákona o státní službě). Tomuto závěru svědčí i to, že aniž by se výslovně této otázce detailněji věnoval, Nejvyšší správní soud již rozhodoval v řízení o kasační stížnosti směřující proti rozsudku o žalobě proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě (rozsudek ze dne 6. 2. 2019, čj. 9 Ads 431/2018-37), stejně jako v kompetenčním sporu o to, zda o oprávněném prostředku proti rozhodnutí předsedy Českého statistického úřadu ve věci státní služby rozhoduje jako nadřízený služební orgán opět předseda Českého statistického úřadu, nebo náměstek ministra vnitra pro státní službu (rozsudek ze dne 10. 7. 2018, čj. Komp 3/2017-34, č. 3774/2018 Sb. NSS). Obě tato rozhodnutí však mohla být vydána jen tehdy, pokud si Nejvyšší správní soud předběžně posoudil, že jde o rozhodování v oblasti veřejné správy (pro rozhodování kompetenčních sporů k tomu viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2016, čj. Komp 1/2016-64, č. 3548/2017 Sb. NSS).

[64] Sporným se jeví zejména naplnění zákonné zkratky správního orgánu podle v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zda bylo v této věci vládě, případně i služebnímu orgánu rozhodujícímu o organizační struktuře, svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato část zavedené legislativní zkratky v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se však zjevně vztahuje pouze k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., případně k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., a to pouze v případě nečinnosti s vydáním rozhodnutí. V případě jiných žalob je totiž ochrana poskytována i tehdy, pokud daný orgán veřejné správy nerozhoduje o právech a povinnostech osob. Například v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat i vydání osvědčení. Osvědčení se podle závěrů judikatury liší od deklaratorního rozhodnutí v tom, že se pohybuje v rovině skutkové a jde tedy o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti. Oproti tomu deklaratorní rozhodnutí je akt normativní, závazně stanoví, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti (viz bod 25 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci zánamů do katastru nemovitostí). Přestože tedy osvědčení závazně nestanoví práva a povinnosti osoby, hovoří § 79 a násl. i v souvislosti s osvědčením o správním orgánu. Obdobně je evidentní, že ani v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. nemusí být přezkoumáváno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Naopak typickým možným nezákonným zásahem jsou například bezprostřední zásahy (zásah do tělesné integrity zasahujícím policistou). Nicméně i § 82 a násl. používá pojem správní orgán. Soud si je vědom, že ve své dřívější rozhodovací

činnosti uváděl, že pojmovým znakem správního orgánu je právě i rozhodování o právech a povinnostech osob. Vždy tak však činil tehdy, kdy se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo o žalobu na ochranu proti nečinnosti při vydání rozhodnutí (viz např. rozsudek ve věci nejmenování justičního čekatele nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS). Pojem správní orgán je tedy třeba vykládat, nejde-li o žaloby proti rozhodnutím nebo na ochranu proti nečinnosti při vydání rozhodnutí, tak, že se jedná o takový orgán či osobu uvedenou v § 4 odst. 1 písm. a), pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, což odpovídá i definici správního orgánu uvedené v § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (viz shodně Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 21–22; nebo Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, str. 38).

[65] Tyto závěry platí i pro výklad pojmu správní orgán uvedený v § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s. Podkladové úkony správního orgánu jsou ostatně typické tím, že se těmito úkony ještě nerozhoduje o právech a povinnostech osob. Naopak zpravidla právě to, že do těchto práv a povinností ještě nezasahuje, je klíčovým rozlišovacím znakem pro to, aby takový akt nebyl samostatně přezkoumatelný a byl přezkoumatelný až v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí (viz body 26, 30, 34 a 35 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, čj. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS). Mohou být i výjimky, kdy již podkladovým aktem dochází k zásahu do práv a povinností, ale přesto nebude připuštěn jeho samostatný soudní přezkum, například z toho důvodu, že jde o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem (§ 70 písm. c) – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 9 As 269/2016-44, č. 3680/2018 Sb. NSS]. Ve většině případů však půjde o takové úkony, které samy o sobě do práv a povinností nezasahují. Orgán, který v těchto případech vydává jiný úkon, který je závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s., tedy nebude zpravidla naplňovat doslovnou definici správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[66] Ze shora uvedeného je tedy zřejmé, že systemizaci či změny organizační struktury lze považovat za závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. pro rozhodování ve věcech služby. Je totiž vydáván vládou jako orgánem moci výkonné, v oblasti veřejné správy (otázka organizace státní služby), přičemž je pro orgány rozhodující ve věcech služby závazný. Z ničeho nevyplývá, že by těmito organizačními dokumenty byl vázán i soud. S ohledem na to je soud oprávněn v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci služby přezkoumat zákonost těchto organizačních dokumentů.

[67] Ostatně právě takový postup vede k tomu, že bude ve věcech státní služby postupováno obdobně, jako je tomu v případech zaměstnanců v pracovněprávních vztazích nebo v případech vojáků z povolání.

[68] Pokud jde o zaměstnance, lze poukázat na obdobnou situaci v případech organizačních změn u zaměstnavatele. Podle § 52 písm. c) zákoníku práce zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď, stane-li se zaměstnanec nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce nebo o jiných organizačních změnách. Judikatura civilních soudů dovodila, že samotné rozhodnutí o organizačních změnách není právním úkonem, neboť nejde o takový projev vůle, s nímž by právní předpisy spojovaly změnu nebo zánik práv a povinností účastníků pracovněprávního vztahu. Jedná se pouze o skutečnost (tzv. faktický úkon), která je hmotněprávním předpokladem pro právní úkony tam, kde to právní předpisy stanoví (například u výpovědi z organizačních důvodů). Soud se okolnostmi přijaté organizační změny zabývá až v rámci řízení o neplatnosti výpovědi z pracovního poměru. V něm může přezkoumávat například to, zda rozhodnutí o organizační změně bylo přijato příslušným orgánem (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1105/2001, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 21 Cdo 4521/2011, č. 23/2013 Sb. NS) nebo to, zda rozhodnutí o organizační změně skutečně sledovalo změnu úkolů zaměstnavatele, technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce nebo jinou organizační změnu, pomocí níž měl být regulován počet zaměstnanců a jejich kvalifikační složení tak, aby zaměstnavatel nadále zaměstnával jen takový počet zaměstnanců a v takovém kvalifikačním složení, jaké odpovídá jeho potřebám, nebo zda podle svého obsahu nebo účelu směřovalo k jinému cíli (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2204/2003, č. 54/2005 Sb. NS). Pokud na posledně uvedený rozsudek stěžovatel poukazoval s tím, že by státní zaměstnanci měli méně práv než

zaměstnanci v pracovním poměru, pak s ním nelze souhlasit. Naopak jejich ochrana je při výkladu zaujatém nyní Nejvyšším správním soudem se zaměstnanci v pracovním poměru srovnatelná. Ostatně systemizace pracovních míst přijímaná vládou podle § 172 zákona o státní službě bude mít povahu rozhodnutí o organizační změně, která může vést k výpovědi z pracovního poměru podle § 52 písm. c) zákoníku práce a bylo by logické, aby obě systemizace podle téhož zákona byly přezkoumávány na základě obdobných principů.

[69] V případě vojáků z povolání při chybějící podrobnější zákonné úpravě organizační změny jako důvodu pro propuštění ze služebního poměru Nejvyšší správní soud dovodil, že je na ni třeba vztáhnout obdobně závěry vyplývající z pracovněprávní judikatury. Rozhodnutí o organizační změně musí mimo jiné sledovat zákonem předvídané cíle a nesmí být v rozporu se zákazem diskriminace a zákazem zneužití práv a povinností (viz shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 107/2013). Obdobně pak k přezkumu organizační změny v rámci přezkoumávání rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru uvedl, že „[r]ozhodnutí o organizační změně musí sledovat zákonem předvídané cíle a být skutečné, nikoli „umělé“. Nesmí být v rozporu se zákazem diskriminace a nesmí být prostředkem k obcházení či ke zneužívání pravidel, jimiž se řídí služební poměry.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, čj. 2 As 68/2017-42).

[70] Nejvyšší správní soud nespatřuje žádný relevantní důvod, proč by mělo být v případě státních zaměstnanců postupováno výrazně odlišně oproti pracovněprávní úpravě nebo oproti služebnímu poměru vojáků z povolání. Rozdíl od zákoníku práce nebo od zákona 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, spočívá jen v tom, že zákon o státní službě stanoví postup při přijímání systemizace a organizační struktury, určuje orgány oprávněné tyto organizační dokumenty vydat a částečně stanoví v § 17 i hmotněprávní podmínky systemizace (vychází ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu), čímž z něj činí závazný podklad pro rozhodování (viz shora body [59] a [60]).

[71] Pokud pak stěžovatel poukazoval na to, že již v důsledku samotné systemizace mu bylo fakticky bráněno ve výkonu funkce, ze které nebyl odvolán, pak ani v takovém případě nelze dospět k závěru, že přímou systemizací došlo k zásahu do jeho veřejného subjektivního práva na nerušený výkon funkce. K tomu mohlo dojít faktickými úkony představených, kteří mu začali ve výkonu funkce bránit. V takovém případě by však bylo na místě bránit se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem představených.

[72] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že systemizace nemůže být vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem. V judikatuře správních soudů bylo dlouhou dobu nejisté, jakým způsobem mají soudy postupovat, pokud se někdo brání zásahovou žalobou proti úkonu, který z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem. Jedna judikaturní větev zastávala názor, že takovou žalobu je nutné odmítnout, druhá zamítnout. Tento postup sjednotil až rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ve věci EUROVIA CS, ve kterém dospěl k závěru, že je-li zjevné a nepochybné, že není možné, aby jednání popsané v žalobě bylo vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. K tomu je nutno podotknout, že tento rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby – proti ní Ústavní soud ničeho nenamítal (bod 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138). Obdobný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud i v dalších rozhodnutích (viz rozsudek ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 AfS 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS, ze dne 30. 8. 2018, čj. 8 As 121/2018-30, ze dne 15. 6. 2018, čj. 5 AfS 7/2018-39, nebo ze dne 29. 8. 2018, čj. 8 AfS 98/2018-52, č. 3793/2018 Sb. NSS). Kasační soud proto musel rozsudek krajského soudu zrušit a dle § 110 odst. 1 s. ř. s. žalobu odmítnout.

Pobyt cizinců: rozhodnutí o povinnosti opustit území; potomek občana Evropské unie; osvojení

k § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 314/2015 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 848 občanského zákoníku

k čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (v textu jen „směrnice o volném pohybu“)

I. Pojem potomek občana Evropské unie uvedený v § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, zahrnuje rovněž osobu, jejíž vztah k tomuto občanu není založen pokrevním poutem, ale osvojením. Podmínkou však je, že v důsledku osvojení vznikne mezi oběma trvalý přímý vztah rodiče a dítěte, kterým jsou dotyčné osoby spojeny.

II. Jelikož na základě osvojení, které není obdobou osvojení nezletilého dle § 848 občanského zákoníku, nevzniká mezi osvojencem a osvojitelem z právního hlediska trvalý vztah rodiče a dítěte, nemůže být osoba, která byla tímto způsobem osvojena občany Evropské unie, považována za potomka občana Evropské unie v přímé linii ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, tedy ani za potomka dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2019, čj. 7 Azs 374/2018-28)

Prejudikatura: č. 3536/2017 Sb. NSS, č. 3574/2017 Sb. NSS, č. 3852/2019 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 1. 2014, Flora May Reyes proti Migrationsverket (C-423/12), ze dne 5. 9. 2012, Rahman a další (C-83/11), ze dne 19. 9. 2000, Linster (C 287/98), a ze dne 18. 10. 2011, Brüstle (C 34/10); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku* (stížnost č. 46410/99, ECHR 2006-XII), ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku* (stížnost č. 50435/99, ECHR–I) a ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, (stížnost č. 55597/09).

Věc: Paní X proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie o povinnosti opuštění území, o kasační stížnosti žalobkyně.

Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“), uložila svým rozhodnutím žalobkyni dle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců povinnost opustit území České republiky, a to do 30 dnů ode dne jeho převzetí. Dle správního orgánu I. stupně pobývala žalobkyně na území České republiky bez platného víza nebo jiného povolení k pobytu ode dne 11. 11. 2015, kdy jí skončila platnost výjezdního příkazu. Žalobkyně sice podala dne 2. 10. 2015 (opětovnou) žádost o udělení přechodného pobytu, avšak § 87y zákona o pobytu cizinců se na ni nevztahuje. Nesplnila dále ani jednu z podmínek uvedených v § 15a a v § 18 téhož zákona. S ohledem na dosavadní bezúhonné chování žalobkyně, její příbuzenské vazby a ochotu spolupracovat nicméně správní orgán I. stupně nerozhodl o jejím správním vyhoštění. Na druhou stranu neshledal důvody, které by bránily jejímu vycestování. Ani zásah do jejího soukromého a rodinného života v důsledku povinnosti opustit území ČR dle jeho názoru nedosahuje takové intenzity, aby bylo nutné zastavit řízení.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně blanketní odvolání, které ve stanovené lhůtě nedoplnila. Rozhodnutím ze dne 16. 4. 2018 pak žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozhodnutím čj. 33 A 22/2018-27 ze dne 21. 8. 2018 zamítl. Uvedl, že rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumatelná.

Rozhodnutí žalované v otázce přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně mohlo být sice obsáhlejší, avšak správní orgán I. stupně se touto otázkou zabýval dostatečně. Přestože se pak správní orgány výslovně nevyjádřily k námitkám vůči institutu rozhodnutí o povinnosti opustit území a odkladnému účinku opravného prostředku, z jejich rozhodnutí implicitně vyplývá, že tento institut považovaly za aplikovatelný i z pohledu konformity s evropským právem.

Soud dále neshledal důvodnou námitku, že žalobkyně pobývala na území ČR legálně na základě probíhajícího řízení o její žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu (tzv. fikce přechodného pobytu dle § 87y zákona o pobytu cizinců). Správní orgány vycházely ze stanoviska Ministerstva vnitra ČR jakožto orgánu příslušného pro posouzení pobytového statusu žalobkyně, které v jejím případě fikci pobytu neuznalo, o čemž svědčí rovněž nevyznačení vízového štítku. Stanovisko ministerstva správní orgány k námitkám žalobkyně pouze konkretizovaly. Žalobkyni přitom nebylo možné považovat za rodinného příslušníka občana EU ani dle právní úpravy platné do 17. 12. 2015, neboť nesplňovala podmínku poskytování výživy občanem EU či soužití ve společné domácnosti s občanem EU v domovském státě. Žalobkyni rovněž nelze považovat za potomka rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, resp. čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice o volném pohybu. Pojmy „potomek“ a „osvojenec“ totiž nelze považovat bez dalšího za synonyma; nadto se u žalobkyně jednalo o osvojení zletilé osoby, které je zrušitelné a nemá za následek zánik příbuzenských vztahů a práv ve vlastní rodině. Žalobkyně by mohla být považována pouze za ostatního rodinného příslušníka občana EU dle čl. 3 odst. 2 směrnice o volném pohybu, resp. § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, avšak pouze při splnění podmínky závislosti na výživě nebo jiné nutné péči ze strany občana EU nebo soužití ve společné domácnosti s občanem EU před vstupem na území hostitelského státu. U žalobkyně jsou přitom naplněny předpoklady k tomu, aby si zajistila příjem za účelem uspokojování svých základních potřeb bez závislosti na pomoci jiné osoby. Současně neprokázala, že by byla výživou odkázána na osvojitele již v době před vstupem na území ČR. Správní orgány se dostatečně vypořádaly rovněž s otázkou zásahu uložené povinnosti opustit ČR do soukromého a rodinného života žalobkyně. Akcentovaly, že je dospělou a zdravou osobou, zná rodný jazyk, v zemi původu má příbuzná a jelikož jí bylo namísto správního vyhoštění uloženo mírnější opatření, může se do ČR vrátit, pakliže bude svůj pobyt realizovat zákonem předvídaným způsobem. Krajský soud neshledal ani porušení čl. 9 odst. 3 směrnice o volném pohybu, neboť tento se vztahuje výhradně na osoby se statutem rodinného příslušníka občana EU, což žalobkyně není. Čl. 31 této směrnice se pak výslovně týká rozhodnutí o správním vyhoštění. Směrnice o volném pohybu výslovně připouští omezení práva pobytu z důvodu veřejného pořádku formou správního vyhoštění. Rozhodnutí o povinnosti opustit území je přitom mírnějším opatřením, neboť jeho následkem není žádné další omezení vstupu cizince na území.

Žalobkyně („stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že byla oprávněna pobývat na území ČR v režimu § 87y zákona o pobytu cizinců, neboť její žádost o udělení povolení k přechodnému pobytu nebyla opakovaná a současně je rodinným příslušníkem občanů EU dle § 15a zákona o pobytu cizinců platného ke dni podání této žádosti. Konkrétně odkázala na § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jehož aplikací se správní orgány ani krajský soud nezabývaly. Dle stěžovatelky má osvojení zletilého právní následky v podobě nabytí příbuzenských i majetkových poměrů pro osvojitele, osvojenec a jeho potomky narozené po osvojení. Příslušná matrika zapisuje osvojitele rovněž do rodného listu osvojenec vedle pokrevních rodičů. Osvojením tedy vzniká příbuzenský vztah dítě – rodič. Nesprávně byla hodnocena rovněž otázka závislosti stěžovatelky na výživě adoptivních rodičů. Stěžovatelka nemůže chodit do práce, neboť stále trpí psychickými problémy a neovládá český jazyk. V tomto ohledu správní orgány nevycházely ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Stěžovatelka žije ve společné domácnosti s osvojiteli, od svého příjezdu je na ně odkázána výživou. Je tedy rodinným příslušníkem občana EU i podle § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány se nezabývaly dostatečně otázkou přiměřenosti zásahu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky a nesprávně ji omezily pouze na důvody pro užití mírnějšího opatření. Jejich závěr, že se stěžovatelka může bezprostředně vrátit do ČR je nepodložený. Jelikož stěžovatelka je rodinným příslušníkem občanů EU, měly se správní orgány i krajský soud otázkou eurokonformity institutu povinnosti opustit území zabývat podrobněji.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil. Nejvyšší správní soud zrušil taktéž rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

[17] Pro vlastní posouzení věci vyplývají ze správního spisu následující podstatné skutečnosti. Dne 12. 8. 2015 nabylo právní moci rozhodnutí ministerstva vnitra, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Dne 13. 10. 2015 byl stěžovatelce vydán výjezdní příkaz, na jehož základě měla povinnost vycestovat z území České republiky do 11. 11. 2015. Stěžovatelka tak neučinila, neboť dne 2. 10. 2015 podala další žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, v níž za rodinné příslušníky označila opět manžele X (jedná se o její tetu a strýce, oba občané ČR). Rozsudkem ze dne 15. 3. 2016 rozhodl Městský soud v Brně v řízení o osvojení zletilého o tom, že se stěžovatelka od právní moci tohoto rozsudku stává osvojencem manželů X s tím, že se jedná o osvojení, které není obdobou osvojení nezletilého.

[18] Dne 2. 1. 2018 byla stěžovatelka zajištěna, neboť při kontrole prováděné hlídkou policie v mezinárodním vlaku jedoucím z Bratislavy do Brna nepředložila platné vízum či jiné oprávnění k pobytu. K dotazu žalované ministerstvo vnitra sdělilo, že stále probíhá řízení o druhé žádosti stěžovatelky o vydání povolení k přechodnému pobytu, přičemž na stěžovatelku nedopadá § 87y zákona o pobytu cizinců, neboť v této žádosti neuvedla nové skutečnosti a ani po jejím osvojení nespĺňuje podmínky dle § 15a téhož zákona. Dne 2. 1. 2018 zahájila žalovaná správní řízení o správním vyhoštění stěžovatelky. Dne 8. 1. 2018 byl se stěžovatelkou sepsán protokol o výsledku účastníka řízení, v němž uvedla, že je rozvedená, manžel v Arménii ji týral, po jedné potyčce potratila a již nemůže mít děti. Po hádce s jejím manželem zemřel na infarkt její otec, matka jí toto dodnes vyčítá, proto již nejsou v kontaktu. V kontaktu není ani se sestrou. V Arménii vystudovala střední školu a začala chodit i na vysokou. Rodný jazyk si pamatuje a částečně umí rusky. Jelikož byla v Arménii ve špatném psychickém stavu, přijala nabídku tety a strýce, aby přicestovala za nimi do ČR, kde žádala neúspěšně o mezinárodní ochranu i bytové oprávnění. Bydlí u adoptivních rodičů, kteří ji v současné době vše hradí, ona jim pomáhá v domácnosti. Léky proti depresím užívala naposledy v Arménii (2013). Správní orgán I. stupně na základě zjištěných okolností „odkloniť“ řízení o správním vyhoštění do řízení o povinnosti opustit území a poté stěžovatelce dne 26. 2. 2018 uložil povinnost opustit území ČR do 30 dnů od převzetí daného rozhodnutí.

(...)[20] Stěžovatelka dovozuje legalitu svého pobytu z § 87y zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto ustanovení (ve znění účinném do 17. 12. 2015) „[r]odinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, o trestu vyhoštění, o ukončení přechodného pobytu nebo o zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo se jedná o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti.“ Zákonem č. 314/2015 Sb. byly na konec citovaného ustanovení s účinností od 18. 12. 2015 doplněny věty: „Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti ministerstvo osvědčí vízovým štítkem vyznačovaným do cestovního dokladu podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie, a to ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající předpokládané délce řízení o žádosti; to neplatí, jde-li o cizince zařazeného do informačního systému smluvních států, kterému se vydá pouze potvrzení o oprávnění k pobytu. Platnost dokladu nebo potvrzení osvědčujícího oprávnění pobývat na území zaniká nabytím právní moci rozhodnutí o žádosti.“ Z přechodných ustanovení vyplývá, že „[ř]ízení podle zákona č. 326/1999 Sb., zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (314/2015 Sb.) a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

[21] Cizinec, který není občanem EU a hodlal pobývat v rozhodném období na území ČR v souladu s § 87y zákona o pobytu cizinců, tedy musel splňovat následující podmínky: 1) podal žádost o povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU; 2) o této žádosti dosud nebylo pravomocně rozhodnuto; 3) v daném období skutečně byl rodinným příslušníkem občana EU; 4) v daném období na území pobýval společně s tímto občanem EU; 5) nevztahovalo se na něj pravomocné rozhodnutí o jeho správním vyhoštění či trestu vyhoštění, o ukončení jeho přechodného pobytu nebo o zrušení jeho trvalého pobytu, a 6) nejedná se o opakovaně podanou žádost, ledaže by v ní byly uvedeny nové skutečnosti, které cizinec nemohl

uplatnit v řízení o předchozí žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2013, čj. 5 As 121/2011-60).

[22] Je zřejmé, že stěžovatelka splňovala první dvě podmínky, neboť v uvedené době se vedlo řízení o její (druhé) žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU a o této žádosti dosud nebylo rozhodnuto. Mezi účastníky řízení je však sporné, zda stěžovatelka splňovala podmínku třetí, tj. zda byla rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. S ohledem na skutečnost, že v průběhu řízení o (druhé) žádosti stěžovatelky o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU byl zákonem č. 314/2015 Sb. rovněž změněn § 15a zákona o pobytu cizinců, který definuje pojem rodinného příslušníka občana EU, je nezbytné nejprve vyjasnit, podle které právní úpravy je třeba status stěžovatelky posuzovat.

[23] Z výše uvedeného plyne, že oprávnění pobývat na území České republiky založené § 87y zákona o pobytu cizinců je mimo jiné odvozeno od toho, že probíhá řízení o žádosti o příslušné pobytové oprávnění. Uvedené oprávnění pobývat na území České republiky tudíž představuje právo související s vedením řízení o dané žádosti. Jelikož stěžovatelka podala druhou žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU dne 2. 10. 2015, tj. přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 314/2015 Sb., lze s ní souhlasit, že právní otázku jejího statusu je zapotřebí posoudit podle právní úpravy platné před nabytím účinnosti zákona č. 314/2015 Sb. Jinými slovy, pro posouzení, zda stěžovatelce z hlediska § 87y svědčilo postavení rodinného příslušníka občana EU, je relevantní znění § 15a zákona o pobytu cizinců do 17. 12. 2015.

[24] Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění do 17. 12. 2015 se pro účely tohoto zákona rozumí rodinným příslušníkem občana Evropské unie jeho a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie.

[25] Podle § 15a odst. 3 téhož zákona platí, že „[u]stanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že

a) je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud

1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti,

2. je občanem Evropské unie vyživovaný, nebo

3. se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie, anebo

b) má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.“

[26] Krajský soud dospěl k závěru, že podle citované právní úpravy nebylo možné považovat stěžovatelku za rodinného příslušníka občanů EU, neboť nespĺňovala podmínku příbuzenství a závislosti na výživě nebo soužití ve společné domácnosti v domovském státě nebo v zemi posledního pobytu. K tomu stěžovatelka namítla, že splňovala podmínky uvedené v odst. 3 písm. b) citovaného ustanovení, neboť její vztah k adoptivním rodičům měl být považován za vztah obdobný vztahu rodinnému. Tím se však správní orgány ani krajský soud nezabývaly.

[27] Je pravdou, že v souvislosti s možností aplikace § 15a zákona o pobytu cizinců účinného do dne 17. 12. 2015 krajský soud odkázal pouze na odst. 3 písm. a) body 1 a 2 citovaného ustanovení; nevyjádřil se tedy výslovně k tomu, proč nebylo možné považovat vztah stěžovatelky k jejím adoptivním rodičům za vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona, přestože to stěžovatelka namítala v žalobě. Nejvyšší správní soud proto uvažoval, zda toto pochybení způsobilo vadu řízení před krajským soudem spočívající v nedostatků důvodů rozhodnutí, pro kterou by bylo namístež rozsudek krajského soudu zrušit. Dospěl k závěru, že nikoliv, neboť uvedené pochybení krajského soudu nemělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Stěžovatelku totiž nelze podřadit pod definici uvedenou v § 15a odst. 3 písm. b) zákona již proto, že v rozhodnou dobu byla starší 21 let. Jak přitom plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění do 17. 12. 2015 dopadal pouze na osoby, jejichž vztah byl svou fakticitou obdobný vztahu

mezi rodičem a dítětem mladším 21 let. Lze odkázat např. na rozsudek ze dne 16. 4. 2010, čj. 5 As 6/2010-6, ve kterém zdejší soud vyslovil, že „*reálný vztah rodič – dítě (jak je tomu v případě stěžovatele) nelze považovat za vztah 'obdobný' vztahu rodinnému vymezenému v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Za takový by bylo možno považovat vztah, který by připomínal svou fakticitou vztah mezi rodičem a dítětem (nadto s ohledem na znění § 15a odst. 1 cit. zákona by muselo jít o vztah připomínající vztah mezi rodičem a dítětem mladším 21 let, neboť pouze takový rodinný vztah je vymezen v zákoně o pobytu cizinců; důraz přidán), nikoli o skutečný vztah otec – syn.*“ To znamená, že i kdyby vztah stěžovatelky k její tetě a strýci fakticky připomínal vztah mezi rodičem a dítětem (jak tomu pravděpodobně dle obsahu spisu je), nemohlo by se jednat o vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, protože stěžovatelce bylo k datu podání druhé žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU již 28 let a v době rozhodnutí správního orgánu I. stupně více než 30 let. Stěžovatelka tedy nesplňovala podmínku příbuznosti ve smyslu zákona o pobytu cizinců ani z hlediska jí namítaného ustanovení.

[28] Nejvyšší správní soud dále plně aprobuje závěr krajského soudu, že stěžovatelku nebylo lze zařadit ani do ostatních skupin rodinných příslušníků definovaných v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění do 17. 12. 2015, u nichž není věk rozhodující. Ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 tohoto zákona nebylo možno na stěžovatelku aplikovat, protože z jejích tvrzení nelyne, že by žila před příchodem do České republiky v Arménii s občanem EU ve společné domácnosti. Dle jejích vlastních vyjádření žije ve společné domácnosti s občany EU teprve od svého příchodu do České republiky. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb. NSS, „*spojení žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti je nutno skutečně vykládat tak, jak to učinila žalovaná i krajský soud, tedy že musí jít o společné soužití s občanem EU, které bezprostředně předchází vstupu cizince (rodinného příslušníka) na území členského státu EU [...].*“ (důraz přidán). Nikoliv tedy soužití ve společné domácnosti, které bylo zahájeno až v průběhu pobytu v České republice.

[29] Stěžovatelku nebylo lze s ohledem na okolnosti zjištěné ve správním řízení považovat ani za osobu vyživovanou občanem Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců ve znění do 17. 12. 2015. Otázka, koho lze považovat za osobu vyživovanou, byla v judikatuře již řešena. V rozsudku ze dne 26. 1. 2017, čj. 5 Azs 224/2016-50, Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Pro závěr, zda se jedná o vyživovaného cizince, je třeba posoudit veškeré individuální okolnosti daného případu, tzn. faktickou situaci stěžovatelky, zda je či není s ohledem na svou ekonomickou a sociální situaci schopna uspokojovat své základní potřeby a zda je stěžovatelce občanem Evropské unie poskytována nezbytná materiální pomoc, bez které by své základní životní potřeby nebyla schopna zajistit.*“ Na tomto závěru setrval Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 7. 6. 2018, čj. 9 Azs 114/2018-49. Pro výklad uvedeného pojmu je pak relevantní rovněž judikatura Soudního dvora EU, neboť § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je nutno vykládat v souladu s čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice o volném pohybu, které definují kategorie osob považovaných za rodinné příslušníky občanů Evropské unie (blíže viz výše citovaný rozsudek čj. 1 Azs 273/2016-29 nebo rozsudek ze dne 27. 4. 2017, čj. 4 Azs 230/2016-54). Soudní dvůr EU vymezil obsah pojmu „vyživovaná osoba“ např. v rozsudku ze dne 16. 1. 2014 ve věci *Flora May Reyes proti Migrationsverket*, C-423/12. Uvedl, že „*má-li být možné na potomka občana Unie v přímé linii, který je starší 21 let, nahlížet jako na osobu 'vyživovanou' tímto občanem ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2004/38, musí být prokázána existence skutečné závislosti (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Jia, bod 42). Tato závislost je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že materiální podpora rodinného příslušníka je zajištěna občanem Unie, který využil svobody pohybu, nebo jeho manželzem či manželkou (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Jia, bod 35). Za účelem určení existence takové závislosti musí hostitelský členský stát posoudit, zda s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci neuspokojuje potomek občana Unie v přímé linii, který je starší 21 let, své základní potřeby. Nezbytnost materiální podpory musí existovat ve státě původu nebo státě posledního pobytu takového potomka v okamžiku, kdy žádá, aby mohl uvedeného občana následovat (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Jia, bod 37).*“ Stejným způsobem nahlíží Soudní dvůr EU na pojem „vyživovaná osoba“ užitý v čl. 3 odst. 2 směrnice o volném pohybu, který dopadá na ostatní rodinné příslušníky nezahrnuté v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice. To potvrzuje rozsudek velkého senátu ze dne 5. 9. 2012 ve věci *Rahman a další*, C-83/11: „*Stav závislosti musí naproti tomu existovat v zemi, z níž přijíždí dotyčný rodinný příslušník, a to v době, kdy žádá o připojení se k občanovi Unie, na něhož je odkázán výživou.*“ Z uvedeného vyplývá, že cizince lze považovat za osobu vyživovanou toliko tehdy, prokáže-li svou závislost na výživě ze strany občana EU, tj. nestačí předložit důkazy o tom,

že je cizinci poskytována finanční podpora občanem EU; cizinec musí prokázat, že není schopen uspokojovat své základní potřeby bez této materiální pomoci, přičemž tato neschopnost musí být prokázána ve vztahu ke státu, z něž cizinec přichází. Ostatně, v návaznosti na citovanou judikaturu bylo v tomto směru rovněž upřesněno znění § 15a zákona o pobytu cizinců, jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb.

[30] V projednávané věci přítom stěžovatelka v řízení ani netvrdila žádné důvody, z nichž by bylo možno usuzovat na to, že není s ohledem na svou ekonomickou a sociální situaci schopna uspokojovat své základní potřeby a je nucena využít za tímto účelem podpory občanů EU. V tomto ohledu poukazovala toliko na to, že v České republice není ekonomicky aktivní, bydlí u svých osvojitelů, kteří jí hradí rovněž veškeré výdaje, a pomáhá jim v domácnosti. Do protokolu o výsledku účastníka správního řízení ze dne 8. 1. 2018 dále prohlásila, že se nijak neléčí, nebere žádné léky a že léky proti depresím užívala naposledy v Arménii někdy kolem roku 2013. Aniž by Nejvyšší správní soud jakkoliv zlehčoval jistě nesnadnou životní situaci stěžovatelky, její tvrzení nikterak nevypovídají o tom, že neměla žádné uplatnění na pracovním trhu v Arménii a nebyla schopna si s ohledem na svůj věk, vzdělání a zdravotní stav či podmínky v zemi původu zajistit základní potřeby bez uvedené materiální pomoci osvojitelů. Z ničeho pak nevyplývá, že by se tato její situace po příchodu do ČR nějak zásadně změnila. Kasační tvrzení o tom, že by stěžovatelka nemohla chodit do práce z důvodu přetrvávajících psychických problémů, nekoresponduje s jejím vyjádřením o absenci léčby či medikace uvedeným ve správním řízení.

(...)

[35] Stěžovatelka dále dovozuje legalitu svého pobytu ze skutečnosti, že se v průběhu řízení o druhé žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU stala na základě rozsudku Městského soudu v Brně osvojenec občanů EU. Krajský soud se proto správně zabýval tím, zda se stěžovatelka v důsledku této skutečnosti stala rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Jestliže by jí totiž byla, její práva a povinnosti by se mimo jiné řídily směrnicí o volném pohybu a § 87a a násl. zákona o pobytu cizinců a bylo by nutno posoudit, zda se na ni z tohoto důvodu může vůbec vztahovat § 50, resp. § 50a zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, čj. 9 Azs 402/2018-23).

[36] Krajský soud se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že stěžovatelku nelze považovat za potomka občanů EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, resp. čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice o volném pohybu ani po jejím osvojení manžely X.

[37] K osvojení stěžovatelky došlo na základě rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 15. 3. 2016. Pro posouzení věci je tedy relevantní znění § 15a zákona o pobytu cizinců po novelizaci provedené zákonem č. 314/2015 Sb.

[38] Dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v relevantním znění se rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely tohoto zákona rozumí jeho potomek nebo předek anebo potomek nebo předek manžela občana Evropské unie, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt.

[39] Citované ustanovení lze na cizince aplikovat při současném splnění dvou podmínek: 1) jedná se o potomka (ev. předka) občana EU (nebo jeho manžela) a 2) tato osoba je (ev. bezprostředně před vstupem do ČR byla) závislá na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU nebo jeho manželem. Dle správních orgánů a krajského soudu nebyla v případě stěžovatelky naplněna již první podmínka, neboť osvojenou zletilou osobou nelze považovat za potomka ve smyslu citovaného ustanovení.

[40] Jak již bylo uvedeno výše, § 15a zákona o pobytu cizinců je transpozicí čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice o volném pohybu, dle něhož se rodinným příslušníkem rozumí „*potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b*“⁴. Uvedené ustanovení tedy výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení smyslu a dosahu pojmu „*potomek v přímé linii*“⁴. Za této situace plyne z požadavků na jednotné uplatňování unijního práva a na zásadu rovnosti, že znění takového ustanovení unijního práva musí být zpravidla vykládáno

autonomním a jednotným způsobem v celé Unii (srov. např. rozsudky ze dne 19. 9. 2000, *Linster*, C 287/98, bod 43, a ze dne 18. 10. 2011, *Brüstle*, C 34/10, bod 25).

[41] Pojem „potomek v přímé linii“ vyložil Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 26. 3. 2019 ve věci *SM*, C-129/18. Zde se zabýval tím, zda se tento pojem vztahuje na dítě svěčené do opatrovnictví v režimu alžírského institutu „kafala“. Konstatoval, že: „*Směrnice 2004/38 navíc neobsahuje žádnou definici pojmu ‘potomek v přímé linii’ ve smyslu jejího čl. 2 bodu 2 písm. c). Za těchto podmínek je podle ustálené judikatury třeba pro výklad tohoto ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale rovněž jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 7. října 2010, Lassal, C 162/09, EU:C:2010:592, bod 49). V této souvislosti je třeba poukázat na to, že v pojmu ‘potomek v přímé linii’ se v běžném pojetí zrcadlí trvalý přímý vztah rodiče a dítěte, kterým je dotyčná osoba spojena s jinou osobou. Není-li mezi občanem Unie a dotyčným dítětem žádný trvalý vztah rodiče a dítěte, nelze dotyčné dítě považovat za ‘potomka [tohoto občana Unie] v přímé linii’ ve smyslu směrnice 2004/38. I když tento pojem zahrnuje především biologický trvalý vztah rodiče a dítěte, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je účelem směrnice 2004/38 usnadnit výkon základního a osobního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které čl. 21 odst. 1 SFEU přiznává přímo občanům Unie, a že cílem této směrnice je zejména posílení uvedeného práva (rozsudky ze dne 12. března 2014, O. a B., C 456/12, EU:C:2014:135, bod 35, jakož i ze dne 5. června 2018, Coman a další, C 673/16, EU:C:2018:385, bod 18). S ohledem na tyto cíle musí být ustanovení směrnice 2004/38, včetně jejího čl. 2 bodu 2, vykládána široce (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. ledna 2014, Reyes, C 423/12, EU:C:2014:16, bod 23, a ze dne 10. července 2014, Ogieriakhi, C 244/13, EU:C:2014:2068, bod 40). Je tudíž třeba shledat, že pojem ‘trvalý vztah rodiče a dítěte’, uvedený výše v bodě 52 tohoto rozsudku, musí mít co nejširší rozsah, aby zahrnoval každý trvalý vztah rodiče a dítěte bez ohledu na to, zda jde o vztah biologický nebo právní. Z toho plyne, že pojem ‘potomek [občana Unie] v přímé linii’ ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2004/38 musí být chápán tak, že zahrnuje jak biologické dítě takového občana, tak jeho osvojenec, neboť osvojením prokazatelně vzniká mezi dotyčným dítětem a dotyčným občanem Unie trvalý právní vztah rodiče a dítěte.“*

[42] Dle Soudního dvora EU tedy může pojem potomek občana EU zahrnovat rovněž osobu, jejíž vztah k tomuto občanovi není založen na pokrevním poutu, ale osvojením. Podmínkou však je, že v důsledku osvojení vznikne mezi oběma trvalý přímý vztah rodiče a dítěte, kterým jsou dotyčné osoby spojeny.

[43] Stěžovatelka byla osvojena jako zletilá osoba podle § 848 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Jedná se o typ osvojení, které není obdobou osvojení nezletilého. S ohledem na výše uvedené je pro posouzení věci třeba posoudit, zda na základě tohoto specifického institutu českého civilního práva vznikl mezi stěžovatelkou a jejími osvojiteli z právního hlediska trvalý vztah rodičů a dítěte.

[44] Osvojením se dle § 794 občanského zákoníku rozumí *přijetí cizí osoby za vlastní*. V případě osvojení, které není obdobou osvojení nezletilého, platí ovšem oproti osvojení nezletilé osoby řada omezení v právních důsledcích tohoto osvojení (viz § 848 a násl. občanského zákoníku). Tato omezení se týkají jak příbuzenských vztahů, tak majetkových práv. Zatímco tedy v případě nezletilé osoby vede její osvojení k zániku veškerých dosavadních příbuzenských vazeb dítěte k jeho původní rodině a ke vzniku těchto vazeb v rodině osvojitelské tak, jako by se dítě do rodiny narodilo (§ 833 odst. 1 ve spojení s § 771 občanského zákoníku), zletilý osvojenec a jeho potomci nevstupují po osvojení do příbuzenského poměru vůči členům rodiny osvojitele (§ 849 odst. 1 občanského zákoníku) a nedochází k zániku veškerých stávajících rodinných vazeb osvojenec k původní rodině (§ 849 odst. 2 občanského zákoníku). Rovněž z hlediska majetkových práv dochází v případě nezletilé osoby k zániku všech práv a povinností vyplývajících z příbuzenského poměru mezi osvojenecem a původní rodinou (§ 833 odst. 1 občanského zákoníku) a k získání majetkových práv a povinností v nové rodině, neboť daná osoba získává postavení dítěte osvojitele či osvojitelů (§ 832 občanského zákoníku). Naproti tomu zletilému osvojení a jeho potomkům nevznikají žádná majetková práva vůči členům rodiny osvojitele a osvojitel nenabývá žádných majetkových práv vůči osvojení a jeho potomkům (§ 849 odst. 1 občanského zákoníku). Zletilému osvojení nadto zůstává zachována subsidiární vyživovací povinnost k původní rodině, jakož i jeho právo na výživné vůči svým předkům a potomkům (§ 853 občanského zákoníku). Občanský zákoník rovněž limituje zařazení zletilého osvojenec do jednotlivých dědických skupin tím, že jej řadí do první zákonné třídy dědiců vůči osvojiteli, vylučuje však jeho vstup do zákonné dědické posloupnosti vůči ostatním příbuzným osvojitele (§ 853 občanského zákoníku).

[45] Z výše uvedeného vyplývá, že pouze právní úprava osvojení nezletilého má za následek vznik takového právního poměru mezi osvojencem a osvojitelem, jaký je mezi rodičem a dítětem. Veškerá práva a povinnosti dítěte k původní rodině totiž zanikají a vznikají nově k rodině osvojitelské, a to nejen v oblasti majetkových práv, ale i v oblasti příbuzenských vztahů. Nezletilý vstupuje do nových právních příbuzenských vztahů nejen k osvojiteli, ale i k jeho ostatním příbuzným. Tento typ osvojení tedy vede ke změně osobního stavu dítěte, jeho biologických rodičů i osvojitelů. Odborná literatura v této souvislosti proto hovoří o tzv. úplném osvojení [viz Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek II (§ 655–975)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, § 848 a násl., nebo Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westphalová, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 601].

[46] Ze zákonného vymezení institutu osvojení zletilého dle § 848 občanského zákoníku je naopak zřejmé, že na jeho základě nedochází ke vzniku nového statusu osvojované osoby, tj. k plnému nahrazení vazeb k dosavadní rodině. Rodinné vazby, jakož i práva a povinnosti k dosavadní rodině zůstávají v širokém měřítku zachována, dochází toliko k určité modifikaci práva na výživné a vyživovací povinnosti. Tyto vazby, práva a povinnosti vůči stávající rodině jsou pak de facto doplněny novými právy vůči osvojiteli, která jsou však prakticky výhradně majetkového charakteru (právo na výživné a právo dědické). To potvrzuje rovněž odborná literatura, která uvádí, že: „V této míře však definice (definice osvojení v § 794 NOZ, pozn. NSS) rovněž zcela a jednoznačně nedopadá na osvojení zletilého dle § 848 a 849, neboť se zde jedná převážně o jiné než čistě rodinné vztahy, a je otázkou, do jaké míry osvojitel přijímá zletilého osvojence dle citovaných právních ustanovení za vlastního.“ [viz Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek II (§ 655–975)*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, § 794], resp., že: „(...) výjimečnost osvojení, které není obdobou osvojení nezletilého, není dána ve vztahu k ochraně zájmů třetích osob, ale je dána chápáním institutu jako takového. Vyplyvá totiž ze situací, kdy by tento institutu měl být uplatňován tak, jak je popisuje důvodová zpráva, dále z toho, že nemá primárně zajišťovat nahrazení vztahu mezi rodiči a dětmi, ale spíše sanování otázek majetkových nebo sociálních, a z toho, že soud rozhodne o osvojení kladně pouze tehdy, jsou-li zde důvody hodné zvláštního zřetele.“ [Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westphalová, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 781]. Právě z důvodu neúplného vzniku rodinněprávních a majetkových vztahů mezi osvojencem a rodinou osvojitele, resp. mezi osvojitelem a osvojencem (v rovině majetkoprávních vztahů), označuje odborná literatura tento typ osvojení za tzv. neúplné osvojení [Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westphalová, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 788]. S ohledem na popsání omezení právních následků tohoto typu osvojení tedy nelze považovat vztah mezi osvojitelem a zletilým osvojencem založený osvojením dle § 848 občanského zákoníku z právního hlediska za vztah rovnocenný takovému, který vzniká mezi rodičem a dítětem.

[47] Jelikož na základě osvojení (zletilého), které není obdobou osvojení nezletilého, nevzniká mezi osvojencem a osvojitelem z právního hlediska trvalý vztah rodiče a dítěte, nemůže být stěžovatelka, která byla osvojena občany EU právě v tomto režimu, považována za „potomka [občana Unie] v přímé linii“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice o volném pohybu, tedy ani za potomka ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve znění od 18. 12. 2015. Správní orgány i krajský soud tedy tuto otázku posoudily správně.

[48] Co se týče námítky, že stěžovatelku bylo lze považovat za rodinného příslušníka dle § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015, ani tato není důvodná. Definice zakotvená v tomto ustanovení se v zásadě věcně nijak neodlišuje od té, jež byla obsažena v § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 tohoto zákona před novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. Lze proto plně odkázat na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 273/2016-29, podle něhož je okamžik existence společné domácnosti vázán na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území České republiky.

[49] Je tedy možné shrnout, že stěžovatelka pobývala na území České republiky v období od 12. 11. 2015 (den následující po uplynutí lhůty k vycestování) do 2. 1. 2018, kdy byla kontrolována hlídkou policie, neoprávněně. Nebylo ji totiž možno považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců ve znění do 17. 12. 2015, pročež se na ni nevztahovalo oprávnění pobývat na území ČR do nabytí právní moci rozhodnutí o její druhé žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka

občana EU. Toto postavení pak nenabyla ani na základě rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 15. 3. 2016, podle něhož se stala osvojenecem manželů X. Správní orgány i krajský soud tuto otázku posoudily správně.

[50] Veškeré námitky týkající se legality pobytu stěžovatelky na území České republiky tak shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými.

[51] Nejvyšší správní soud však shledal důvodnou námitku týkající se nepřiměřenosti zásahu způsobeného rozhodnutím o povinnosti opustit území České republiky do práva na respektování soukromého a rodinného života stěžovatelky a jejích rodičů. Stěžovatelce je totiž třeba přisvědčit v tom, že se správní orgány nezabývaly všemi rozhodnými okolnostmi, a jejich závěry tak nejsou opřeny o dostatečně zjištěný skutkový stav; zčásti jsou navíc se zjištěným skutkovým stavem v rozporu.

(...)

[53] Správní orgán I. stupně v řízení se stěžovatelkou postupoval podle § 50a odst. 6 zákona o pobytu cizinců (ve znění do 30. 7. 2019). Dle první věty uvedeného ustanovení platí, že „[j]e-li v řízení o správním vyhoštění zjištěno, že důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince a pobývá-li cizinec na území neoprávněně, považuje se zahájené řízení o správním vyhoštění za řízení o povinnosti opustit území“. Následně stěžovatelce uložil rozhodnutím ze dne 26. 2. 2018 povinnost opustit území České republiky dle § 50a odst. 3 písm. c) téhož zákona. Podle něj „[r]ozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá dále cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území“.

[54] Z uvedeného vyplývá, že přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince musí být posuzována nejprve v řízení o správním vyhoštění. Zjištění, že důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění by byl nepřiměřený zásah do života cizince, vede k „odklonu“ tohoto řízení na řízení o mírnějším opatření – povinnosti opustit území. Rovněž v tomto řízení je však správní orgán povinen opětovně samostatně posoudit přiměřenost vydávaného rozhodnutí, tj. zvážit, zda tento mírnější zásah již je přiměřený z hlediska soukromého nebo rodinného života cizince či nikoli. Opačný postup by byl v rozporu s právem EU i se smyslem posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, jak vyplývá z rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2017, čj. 7 Azs 24/2017-29, 3574/2017 Sb. NSS. V něm soud zdůraznil, že: „Posuzování přiměřenosti se totiž váže nejen ke konkrétní osobě, ale ke konkrétnímu rozhodnutí, jehož přiměřenost ve vztahu k soukromému a rodinnému životu má být zvažována.“ Tato povinnost přitom zůstala zachována i po novelizaci zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb., jak potvrdil Nejvyšší správní soud v recentních rozsudcích ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 290/2018-27, 3852/2019 Sb. NSS, a ze dne 10. 1. 2019, čj. 5 Azs 49/2017-34.

[55] V případě stěžovatelky se správní orgán I. stupně přiměřenosti dopadů povinnosti opustit území zabýval na str. 6 svého rozhodnutí. Uvedl, že s tímto rozhodnutím nejsou do budoucna spojena žádná nepříznivá omezení pro vstup na území ČR, a stěžovatelka si tak může zdejší pobyt uvést do souladu se zákonem. Dále odkázal na to, že stěžovatelka je v produktivním věku, dokáže se o sebe sama postarat, její zdravotní stav jí nebrání vycestovat, nemá na území ČR žádnou ekonomickou ani jinou společenskou aktivitu, pamatuje si mateřský jazyk a v Arménii studovala. Na str. 8 dále poukázal na to, že mezi ní a jejími biologickými rodiči existovalo citové pouto a není důvod se domnívat, že v současnosti, kdy již není vdaná za muže, kterého rodiče neschvalovali, toto pouto netrvá. Žalovaná pak ve svém rozhodnutí zopakovala, že rozhodnutí dle § 50a zákona o pobytu cizinců umožní stěžovatelce legalizaci dalšího pobytu v ČR a nepředstavuje přitěžující okolnost pro následné získání pobytového oprávnění. Krajský soud shledal, že takové odůvodnění vyhovuje požadavku přiměřenosti při stanovení povinnosti opustit území.

[56] Lze souhlasit s tím, že část zdůvodnění přiměřenosti rozhodnutí spočívající v absenci zákazu vstupu, skutečně odráží samotnou podstatu institutu uložení povinnosti opustit území ČR. Nicméně i otázka, jak závažné následky tento institut působí v životě cizince z hlediska možnosti jeho návratu do České republiky, přirozeně náleží do úvahy, zda je uložení povinnosti opustit území ČR v posuzovaném případě přiměřené. Je totiž třeba vzít v úvahu i tyto konsekvence, které dané rozhodnutí přináší (srov. výše uvedený rozsudek čj. 8 Azs 290/2018-27). Vedle toho je nicméně třeba zvážit, zda i přes absenci zákazu vstupu cizince na území ČR nebude rozhodnutí o povinnosti opustit území vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem soukromého a rodinného

života daného cizince nepřiměřeně tvrdé. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 7 Azs 24/2017-29: „*Smyslem § 174a zákona o pobytu cizinců je totiž mimo jiné právě to, aby případné nesplnění zákonných podmínek pro určité pobytové povolení nemělo nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života cizince, tedy do základního práva chráněného na ústavní i mezinárodní úrovni, a také do života jeho rodinných příslušníků, v nyní posuzovaném případě zejména nezletilé dcery žalobkyně.*“

[57] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[p]ři posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, **povahu a pevnost rodinných vztahů**, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště“ (důraz přidán).

[58] Povinnost posoudit přiměřenost vydaného rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do rodinného a soukromého života je výrazem základního práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou je Česká republika vázána. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu se sice nejedná o právo absolutní, avšak tím spíše je zde prostor pro přiměřené posouzení věci a vyvažování možných protichůdných zájmů cizince a státu. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v této souvislosti zohledňuje zejména: (1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „imi-grační historii“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem (viz např. rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, *Ůner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99, ECHR 2006-XII, § 57 58, a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, ECHR -I, § 39, či ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, § 70). Tato kritéria přiměřenosti rozhodnutí je třeba dle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek čj. 5 Azs 49/2017-34) aplikovat rovněž v případech uložení povinnosti opustit území. Skutečnost, že toto rozhodnutí dopadá do života cizince mírněji než správní vyhoštění, neboť není spojeno se stanovením doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, je nicméně třeba při posuzování přiměřenosti zásahu zohlednit. Jinými slovy, o co jsou následky tohoto rozhodnutí do života cizince mírnější, o to vyšší intenzitu pak musí vykazovat jeho dopady do rodinného a soukromého života cizince, aby bylo možno dané opatření považovat za nepřiměřený zásah.

[59] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že správní orgány v daném případě ve vztahu k otázce přiměřenosti zásahu spočívajícího v uložení povinnosti stěžovatelce opustit území ČR do jejího soukromého a rodinného života nedostatečně zjistily skutkový stav věci.

[60] Správní orgány se totiž při posuzování otázky, zda v daném případě byly naplněny důvody, pro které by nemohla být stěžovatelce uložena povinnost opustit území (§ 174a zákona o pobytu cizinců), zaměřily v oblasti kritéria *povahy a pevnosti rodinných vztahů* pouze na skutečnosti svědčící v její neprospěch (viz výše), avšak zcela stranou ponechaly skutečnosti svědčící v její prospěch, přestože tyto ve správním řízení zcela nepochybně vyšly najevo. Nadto závěr správního orgánu I. stupně o trvání osobních vazeb stěžovatelky k její *skutečné* rodině (v Arménii) nemá oporu ve spise. Ten naopak nasvědčuje tomu, že došlo ke zprerthání původních rodinných vazeb. Stěžovatelka vypověděla, že od svého odchodu z Arménie s matkou ani sestrou v kontaktu není, matka jí vytýká smrt otce a nemá v Arménii kam jít. Tomu koresponduje i následně osvojení stěžovatelky ze strany jejích českých příbuzných a zjištění uvedená v rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 15. 3. 2016 (zavržení stěžovatelky ze strany její pokrevní matky, udělení souhlasu k osvojení). Přestože se tedy správní orgán I. stupně správně zabýval existencí rodinného života stěžovatelky, činil tak pouze ve vztahu k domovské zemi a jeho závěry co do trvání osobních vazeb k původní rodině stěžovatelky nelze než označit za nepodložené domněnky. Naproti tomu správní orgán I. stupně vůbec nezkoumal existenci rodinného života stěžovatelky v ČR a intenzitu zdejších osobních vazeb, přestože jej na to stěžovatelka opakovaně upozorňovala.

[61] Stěžovatelka již ve svém vyjádření k podkladům rozhodnutí poukazovala na to, že povinnost opustit území bude mít dopad nejen do jejího života, ale i do života jejích osvojitelů, manželů X. Dále zopakovala

skutečnosti tvrzené ve výpovědi ze dne 8. 1. 2018, tj. že rodinné a sociální zázemí má výhradně v ČR, rodina v Arménii ji (po smrti otce) zavrhl, nemá tam žádný majetek ani bydlení, nadto má nadále panický strach ze svého bývalého manžela. Dále stěžovatelka ve správním řízení předložila rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 15. 3. 2016 o tom, že se stala od právní moci tohoto rozsudku osvojenec manželů X. Jinými slovy, ve správním řízení vyšly zcela nepochybně najevo skutečnosti svědčící o existenci funkčních rodinných vazeb stěžovatelky k jejím osvojitelům na území ČR. Správní orgány sice nepochybovaly o existenci uvedených osobních vazeb stěžovatelky, ale nedostatečně se zabývaly jejich intenzitou, resp. rozsahem, v jakém by mohl být rodinný život stěžovatelky narušen v důsledku uložení povinnosti opustit území ČR. Při tomto posouzení přitom nelze nezhlednout závěry, k nimž dospěl Městský soud v Brně, který rozhodl o osvojení stěžovatelky ze strany jejích českých příbuzných. Z tohoto rozsudku plyne, že Městský soud v Brně na základě provedeného dokazování dospěl k závěru, že jsou v posuzované věci dány důvody zvláštního zřetele hodné pro vydání rozhodnutí o osvojení ve smyslu § 848 odst. 1 občanského zákoníku, tedy osvojení, které je ze své podstaty výjimečné. Dle odborné literatury je určeno právě pro případy, v nichž se vyskytují zásadní deficity vztahu mezi rodiči a dětmi spočívající v absenci potomků způsobené jak biologicky, tak sociálně, např. zavržením [srov. Hrušáková, M., Králíčková, Z., Westphalová, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 781]. Městský soud přitom v uvedeném rozsudku konstatoval, že: „Přínosem pro osvojovanou bude zázemí a klid po traumatizujícím zážitku v rodné zemi, kam se již nechce a nemůže vrátit, pro osvojitele lze přínos sledovat v pomoci osvojované ve stáří.“ Rozhodnutí o povinnosti opustit území zjevně koliduje s účelem osvojení tak, jak byl vymezen Městským soudem v Brně. Správní orgán I. stupně se měl proto zabývat tím, zda rodinné vztahy mezi stěžovatelkou a jejími osvojiteli ve skutečnosti nadále naplňují poslání, pro které Městský soud v Brně shledal důvodnost osvojení a zda jejich existence v tomto zcela atypickém případě nepředstavuje překážku pro uložení povinnosti opustit území. Jakkoliv se v případě stěžovatelky nejedná o rodinného příslušníka dle definice § 15a zákona o pobytu cizinců, při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života cizince nelze existenci faktických rodinných vztahů stěžovatelky v ČR a jejich přínos pro obě strany, na němž je založen rozsudek o osvojení, pominout. Jestliže správní orgán I. stupně tyto skutečnosti při posuzování přiměřenosti rozhodnutí vůbec nezval v potaz a zabýval se selektivně pouze okolnostmi svědčícími pro závěr o přijatelnosti rozhodnutí, nepostupoval v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu a jeho rozhodnutí není opřeno o dostatečně zjištěný skutkový stav.

[62] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že si je vědom toho, že čl. 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný požadavek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, resp. napomáhat rozvíjení vztahu mezi nimi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, čj. 2 Azs 38/2011-47). Nelze přitom ani bagatelizovat zájmy státu, neboť respektování pravidel zákona o pobytu cizinců je nezbytné pro řádné fungování imigračního systému. Na stranu druhou však musí být závěry o přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života cizince, jemuž je povinnost opustit území ukládána (v daném případě stěžovatelky), opřeny o dostatečně zjištěný skutkový stav a reflektovat individuální, a zde do značné míry výjimečné a atypické, okolnosti posuzované věci.

Vinohradnictví a vinařství: k pojmu „nedovolené enologické postupy“

k § 3 odst. 2 písm. a) bod 1. zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění zákona 18/2012 Sb.

Nepovolenými enologickými postupy jsou ty enologické postupy, které právní úprava výslovně zakazuje, případně pak ty, u nichž nebyly dodrženy podmínky, za kterých by jinak povoleny byly (resp. by jinak mohly být použity). Definice falšování produktu podle § 3 odst. 2 písm. a) bod 1. zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství),

na uvedeném vymezení nic nemění, ale toliko odlišuje míru závažnosti jednání, kterým byly povolené enologické postupy porušeny.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, čj. 7 As 388/2018-46)

Věc: Společnost s ručením omezeným Vinacz proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o správních deliktech, o kasační stížnosti žalobkyně.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně (dále jen „správní orgán I. stupně“) provedla u žalobkyně v období od 9. 4. 2013 do 30. 4. 2014 celkem sedm kontrol. Na jejich základě vydala dne 22. 12. 2015 rozhodnutí, podle něhož se žalobkyně dopustila správních deliktů podle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona o vinnictví a vinařství ve znění zákona č. 18/2012 Sb. tím, že uváděla do oběhu víno, které bylo podrobeno nepovoleným enologickým postupům (nepovolený přídavek vody, nadlimitní obsah ethanolu z přidaného cukru, nepovolený přídavek syntetických barviv a překročení povoleného obsahu kyseliny citronové) a nesprávně uvedla skutečný obsah alkoholu. Dále se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 39 odst. 5 zákona o vinnictví a vinařství tím, že nevedla evidenční knihy v souladu s § 14 odst. 1 vyhlášky č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinnictví a vinařství (dále též „vyhláška č. 323/2004 Sb.“) a nevedla evidenci o zásobách vína dle § 14 odst. 10 téže vyhlášky a správního deliktu podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů. Za popsané správní delikty byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta ve výši 2 300 000 Kč, povinnost uhradit náklady laboratorních rozborů ve výši 83 570 Kč, náklady dodatečné kontroly ve výši 1 000 Kč a náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2016 žalovaná změnila výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že zpřesnila časové vymezení jednotlivých skutků, jichž se žalobkyně dopustila. Ve zbylých výrocích žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila, jelikož neshledala, že by námitky žalobkyně byly důvodnými.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Brně, který jí rozsudkem ze dne 6. 9. 2018, čj. 62 A 124/2016-99, zamítl. Krajský soud nepřisvědčil námitkám, že je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné. Žalovaná se náležitě vypořádala se všemi odvolacími námitkami a přesvědčivě a srozumitelně své závěry zdůvodnila. Krajský soud neshledal ani vytýkané vady ve výrocích rozhodnutí žalované.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které rozporovala závěry krajského soudu a správních orgánů stran toho, že víno bylo podrobeno nepovoleným enologickým postupům. Zpochybňovala výsledky laboratorních rozborů s odkazem na to, že výsledky senzoričtějšího hodnocení žádné vysoké hodnoty vody ani přítomnost barviv nedetekovaly. Vína s tak vysokým obsahem vody by přitom nemohla vyhovovat v ostatních znacích. Na výsledek analytického rozboru měla vliv i absence identifikace ročníku a oblasti zkoumaného vína. V případě zvýšené hodnoty ethanolu z přidaného cukru a kyseliny citronové se nejedná o nepovolené enologické postupy, neboť těmi jsou pouze ty, které jsou taxativně vymezeny v předpisech Evropské unie. Nesprávné je rovněž posouzení údaje o množství alkoholu uvedeného na etiketě vzhledem k povolené odchylce $\pm 0,5\%$ až $\pm 0,8\%$ a rozšířené nejistotě měření $\pm 0,2\%$. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítá námitky stěžovatelky vůči průkaznosti provedených laboratorních rozborů založených na srovnání s výsledky senzoričtější analýzy. Použité metody jsou – na rozdíl od senzoričtější analýzy – přímo určeny ke stanovení přídatku exogenní vody, respektive syntetických barviv do vína, a byly řádně provedeny. K odkazu stěžovatelky na definici falšování žalovaná uvedla, že tato byla zavedena až od 1. 4. 2017, tj. po vydání jejího rozhodnutí. Nadto tato definice nic nemění na tom, že stěžovatelka uváděla na trh víno vyrobené v rozporu s povolenými enologickými postupy. Obsah skutečného alkoholu ve víně činil dle provedené zkoušky $9,3\%$ s nejistotou měření $\pm 0,2\%$. Na etiketě byl tudíž uveden nesprávný údaj ($10,5\%$) i při zohlednění odchylky $\pm 0,5\%$. Odchylka $\pm 0,8\%$ je určena pro jiné typy výrobků. Provedený laboratorní rozbor rovněž detekoval obsah kyseliny citronové v množství překračujícím maximální limit. Víno tedy bylo podrobeno nepovoleným enologickým postupům.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[18] Ve shodě s krajským soudem považuje Nejvyšší správní soud zjištění správních orgánů stran přídavku vody ve víně za dostatečně prokázaná. Tato zjištění se opírají o výsledky laboratorních rozborů, které nelze zpochybnit toliko nijak nepodloženým tvrzením, že víno nemohlo obsahovat exogenní vodu, jestliže vyhovělo v celé řadě dalších znaků. Stěžovatelka touto argumentací konfrontuje jeden výsledek akreditované laboratoře s výsledky dalšími, ačkoli mezi nimi není dána přímá souvislost. Metoda SZPI 4903 (Compendium of International Methods of Wine and Must Analysis, OIV-MA-AS2-12:R2009), která byla v předmetné věci použita, je (jak vyplývá z rozhodnutí žalované) přímo určena ke zjištění exogenní vody ve víně a jako taková je odlišná od metod, které slouží k analýze jiných znaků, jejichž výsledky tedy mohou být, nezávisle na zjištění přídavku vody, vyhovující, aniž by šlo o rozpor, který by zpochybňoval správnost jednotlivých výsledků.

[19] Námitce, že senzorické hodnocení je rovněž akreditovanou metodou, která by musela tak vysoké množství exogenní vody také zjistit, nelze přisvědčit. Senzorické hodnocení, jak již uvedl krajský soud, je metodou, která je určena k jiným účelům, než je zjišťování exogenní vody ve víně. Slouží především ke zjištění, zdali je potravina vhodná k lidské spotřebě na základě vzhledu, chutě a vůně potraviny. K povaze senzorického hodnocení se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 As 305/2016 - 47, ve kterém uvedl, že se jedná o zkoušku subjektivní povahy, jelikož „[t]estovací metodou je totiž v případě [...] zkoušky smyslové vnímání, které vnímající osoba následně reprodukuje, a které je z povahy věci subjektivní“. Výsledky vzešlé z provedení této metody tedy nemusejí být ve vztahu ke zjišťování obsahu exogenní vody ve víně tak přesné, jako je tomu v případě laboratorního rozboru zaměřeného přímo na stanovení přídavku vody do produktů vinné révy. Rozpoznatelnost přítomnosti vody ve víně na základě senzorického hodnocení je ztížena zvláště v případech, kdy je voda do vína zapracována již v průběhu jeho výroby, jak plyne z vyjádření správních orgánů I. stupně ze dne 4. 11. 2014. Nelze tedy vyloučit, že výsledky senzorického hodnocení budou nasvědčovat tomu, že víno obsahuje přidanou vodu, avšak pokud jde o spolehlivé zjištění skutkového stavu, je průkaznější, a v tomto případě i rozhodující, výše zmíněná laboratorní metoda SZPI 4903.

(...)

[25] Stěžovatelka dále tvrdí, že nadlimitní obsah ethanolu z přidaného cukru nepředstavuje nepovolený enologický postup, neboť co je nepovolený enologický postup je taxativně vymezeno v příloze nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů), a v příloze nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007. Pro podporu své argumentace stěžovatelka dále odkazuje na § 3 odst. 2 písm. a) bod 1. zákona o vinohradnictví a vinařství, ve znění účinném od 1. 4. 2017, dle něhož platí, že „[p]ro účely tohoto zákona se dále rozumí *falšování produktu použitím enologických postupů, které jsou v rozporu s přílohami k nařízení Komise (EU) č. 606/2009, kterým se stanoví některá prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 479/2008, pokud jde o druhy výrobků z révy vinné, enologické postupy a omezení, která se na ně používají, v platném znění; pokud jsou v těchto přílohách stanoveny limity, jejich překročení se nepovažuje za falšování produktu*“, a na dotační podmínky u dotací poskytovaných žalovanou, dle kterých překročení limitu není považováno za nepovolený enologický postup. Stejný argument stěžovatelka uplatňuje rovněž u naměřeného nadlimitního množství kyseliny citronové ve víně.

[26] Argumentaci stěžovatelky, že překročení limitů u obsahu ethanolu z přidaného cukru a kyseliny citrónové není nepovoleným enologickým postupem, nelze přisvědčit. Pod pojmem enologické postupy je třeba v souladu s odbornou literaturou (viz Rada, T., Tkáčiková, J., Kunc, O. *Zákon o vinohradnictví a vinařství. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 37.) rozumět vinařské postupy, které vedou k výrobě, vývoji či ke změně produktu, jejichž pevný rámec je dán obecně závaznými právními předpisy. Tento regulační rámec přitom rozlišuje katalog kognentně zakázaných enologických postupů, katalog zakázaných postupů, které však mohou být při dodržení určitých podmínek použity, a katalog povolených enologických postupů. Nepovolené enologické postupy nejsou pojmem, který by byl právní úpravou výslovně vymezen, avšak lze dovodit, že jimi budou ty enologické

postupy, které právní úprava výslovně zakazuje, případně pak ty, u nichž nebyly dodrženy podmínky, za kterých by jinak povoleny byly (resp. by jinak mohly být použity). Na takovémto vymezení nepovoleného enologického postupu nemůže nic změnit ani stěžovatelkou odkazované ustanovení vymežující s účinností od 1. 4. 2017 (tedy po vydání napadeného rozhodnutí) definici falšování produktu. Zákodárce pomocí pojmu falšování produktu pouze odlišuje míru závažnosti jednání, kterým byly povolené enologické postupy porušeny. I když tedy určité jednání nebude možno podřadit pod pojem falšování produktu, stále může jít o porušení povolených enologických postupů. Dotační podmínky žalované pak nelze vnímat jako obecně závazné předpisy regulující enologické postupy.

[27] Pokud tedy bylo laboratorními rozbory zjištěno, že víno, které stěžovatelka uváděla na trh, překročilo v případě ethanolu z přidaného cukru limit 1,5 % obj. stanovený pro zvyšování minimálního přirozeného obsahu alkoholu právními předpisy, nelze jinak než dospět k závěru, že překročením povolených mezních hodnot byly porušeny podmínky, za nichž by mohl být použit postup, při němž dochází ke zvyšování ethanolu přidáním cukru, a jde tedy o enologický postup zakázaný, resp. nepovolený. Obdobné lze vztáhnout i na překročení maximálního množství přídavku kyseliny citrónové. Nebyly-li dodrženy stanovené podmínky maximálního povoleného množství 1 g/l, jde o nepovolený enologický postup a výrobky, jež omezení porušují, nelze uvádět na trh.

[28] Stěžovatelka má dále za to, že nebyl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností, jestliže sensorické hodnocení nedetekovalo v atributu vzhled výskyt syntetických barviv ve víně, zatímco laboratorními rozbory byl jejich výskyt naopak zjištěn. Správní orgány tak neunesly důkazní břemeno, které na nich leží, a neprokázaly naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Stěžovatelka tedy argumentuje obdobně jako v případě zjištění přídavku vody ve víně (viz výše). Ve shodě s krajským soudem považuje i Nejvyšší správní soud metodu SZPI 4802, na jejichž výsledcích správní orgány založily při posuzování řešené věci, za dostatečně průkaznou ve vztahu k prokázání přítomnosti syntetických barviv. Jak vyplývá z rozhodnutí žalovaného, tato metoda je – na rozdíl od sensorického hodnocení – přímo zaměřena na identifikaci syntetických potravinářských barviv metodou TLC. Lze tak souhlasit s krajským soudem, že v tomto ohledu je daná metoda bezesporu průkaznější nežli hodnocení sensorické.

[29] Další námitka stěžovatelky se týká číselného údaje o množství skutečného obsahu alkoholu uvedeném na etiketě vína. Dle stěžovatelky správní orgány vycházely z nesprávného skutkového stavu věci, neboť zjištěný skutečný celkový obsah alkoholu činil 9,4 % alk., což při zohlednění povolené odchylky a nejistoty měření činí 10,1 % alk. Po zaokrouhlení na 10,5 % alk. tedy údaj uvedený na etiketě obstojí. V této souvislosti dále namítá, že povolená odchylka $\pm 0,5$ % byla ze strany správních orgánů užitá, aniž by byl zjištěn ročník předmětného vína, kdy je u vín povolena odchylka i ve výši $\pm 0,8$ %.

[30] Ze správního spisu (viz protokol o zkoušce č. D015-70994/13/A01) vyplývá, že v předmětném víně byl zjištěn skutečný obsah alkoholu 9,3 % obj. s odchylkou měření $\pm 0,20$ a dále celkový alkohol v množství 9,4 % obj. s odchylkou měření $\pm 0,20$. Testované víno na etiketě deklarovalo skutečný obsah alkoholu 10,5 % obj.

[31] Problematika uvádění obsahu alkoholu na etiketě je upravena v čl. 54 nařízení Komise (ES) č. 607/2009. Dle odst. 1 platí, že „[s]kutečný obsah alkoholu v procentech objemových uvedený v čl. 59 odst. 1 písm. c) nařízení (ES) č. 479/2008 se uvádí v celých jednotkách nebo jednotkách zaokrouhlených na pět desetin. [...] Aniž jsou dotčeny přípustné odchylky stanovené pro použitou referenční metodu rozboru, nesmí být udán obsah alkoholu vyšší nebo nižší o více než 0,5 % objemového oproti obsahu alkoholu stanovenému rozbořem [...]“. Je tedy zjevné, že nařízení pracuje s hodnotou skutečného obsahu alkoholu, nikoliv s hodnotou celkového obsahu alkoholu, jak činí stěžovatelka ve svém výpočtu. V posuzované věci se skutečný obsah alkoholu při započtení odchylky měření pohybuje v rozmezí 9,1–9,5 % obj. Aby údaj uvedený stěžovatelem na etiketě vyhověl citovanému nařízení, musel by deklarovat obsah alkoholu nejvýše 10 % obj. Tak tomu nicméně v řešené věci není, jak již konstatovaly krajský soud i správní orgány. Pokud jde o odchylku 0,8 % obj., tato se vztahuje pouze na výrobky uvedené v citovaném článku nařízení (výrobky s chráněným označením původu nebo zeměpisným označením skladovaných v láhvích déle než tři roky, šumivá vína, jakostní šumivá vína, šumivá vína dosycená oxidem uhličitým, perlivá vína, perlivá vína dosycená oxidem uhličitým, likérová vína a vína z přezrálých hroznů), mezi něž však víno uváděné stěžovatelkou na trh dle obsahu spisového materiálu zjevně nepatří.

(...)

Stavební řízení: změna stavby; změna nebo zrušení podmíněného rozhodnutí

k § 65 odst. 1 a § 75 odst. 1 soudního řádu správního

k § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

I. V řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

II. Povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, představuje úkon správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88)

Prejudikatura: č. 1041/2007 Sb. NSS, č. 1275/2007 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS, č. 1762/2009 Sb. NSS, č. 1815/2009 Sb. NSS, č. 2434/2011 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS, č. 3270/2015 Sb. NSS.

Věc: Miloš L. proti Městskému úřadu v Hlinsku, za účasti Pavla L., o ochranu před nezákonným zásahem, o kasačních stížnostech žalobce a osoby zúčastněné.

V projednávané věci jde o posouzení, (i) zda se v řízení o žalobě proti kolaudačnímu souhlasu má soud zabývat také námitkami zpochybňujícími zákonnost rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením vydaným podle § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), formou zápisu ve stavebním deníku. Další otázkou postoupenou rozšířenému senátu je, (ii) jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (navazujícího řetězeného aktu) zohlednit zrušení podmiňujícího řetězeného aktu, aby právům žalobce byla zajištěna účinná ochrana.

Žalovaný vydal dne 12. 9. 2012 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „Volnočasové zařízení Medkovo kopce + přípojky inženýrských sítí“ na pozemcích na parcelách parc. č. W, X, Y, Z v k. ú. R. u Hlinska (dále bude tato stavba uváděna pod svým obchodním názvem „Peklo na Čertovině“) osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“). Dále vydal dne 27. 1. 2014 rozhodnutí o povolení první změny této stavby před dokončením (šlo zejména o přístavbu rychlého občerstvení se zázemím, vybudování technického zázemí vstupního prostoru a vznik sklepních prostor), přičemž žalobce neval za účastníka tohoto řízení. Žalobce jako opomenutý účastník (soused) podal proti rozhodnutí o změně stavby odvolání. Krajský úřad Pardubického kraje odvolání zamítl jako nepřijatelné, neboť žalobce nemohl být rozhodnutím o změně stavby dotčen na svých právech.

Stavebník se následně opět odchýlil od schválené stavební dokumentace ve znění první změny stavby, a to zejména tím, že změnil některé dispozice, včetně dispozice hlavního vstupu. Žalovaný dne 16. 4. 2015 vydal rozhodnutí o dodatečném povolení a o druhé změně stavby před dokončením. Dle tohoto rozhodnutí byla stavba dimenzována na *maximálně deset pracovníků volnočasového zařízení a maximálně padesát návštěvníků*. I na základě tohoto omezení žalovaný zamítl námitky žalobce a dalších účastníků řízení proti změně stavby, jež se týkaly možných imisí. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo krajským úřadem zamítnuto.

Následně došlo ke kolaudaci I. etapy, tj. části objektu, která byla dokončena a schopna užívání, zejména atrakcí „pohádkového pekla“ v podzemních podlažích. V kolaudačním souhlasu ze dne 11. 12. 2015 vymezil žalovaný účel užívání stavby Peklo na Čertovině mimo jiné tak, že *„celkový počet okamžitých návštěvníků bude maximálně 50 osob, z toho v prvním, druhém a třetím podzemním podlaží bude současně maximálně 10 osob včetně průvodce“*. Toto omezení navrhl sám stavebník.

V únoru 2016 si stavebník nechal vypracovat nové požární bezpečnostní řešení, které vycházelo z navýšení počtu osob v objektu na 199 (s omezením na 20 v podzemních podlažích). Stavebník získal k tomuto řešení souhlasné závazné stanovisko hasičského záchranného sboru ze dne 7. 3. 2016. Týž den se konala kontrolní prohlídka

stavby, na níž tuto třetí změnu stavby před dokončením (spočívající ve zvýšení maximálního počtu osob uvnitř objektu) schválil žalovaný rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným stavebníkovi zápisem do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona.

Kolaudačním souhlasem ze dne 8. 3. 2016 bylo povoleno užívání (až na výjimky) celého centra, včetně nově dokončeného ukázkového pivovaru, ukázkové vinárny, restaurace a kuchyně, a byl, na rozdíl od předchozího kolaudačního souhlasu ze dne 11. 12. 2015, vymezen účel užívání stavby tak, že „*celkový počet osob zařízení bude maximálně 199 osob., z toho v 2PP max. 20 osob a 3PP max. 20 osob*“.

Proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. 3. 2016 brojil žalobce v nyní projednávaném případě u Krajského soudu v Hradci Králové žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Ten spatřoval mimo jiné v tom, že rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením ze dne 7. 3. 2016 nemělo být vydáno postupem podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, neboť šlo o podstatnou změnu stavby, jež se mohla dotknout žalobcových vlastnických práv, a ten tudíž měl být účastníkem řádného stavebního řízení.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 5. 5. 2016, čj. 52 A 63/2015-75, zrušil rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí žalobce odvolání proti rozhodnutí o povolení první změny stavby před dokončením. Dospěl totiž k závěru, že žalobce měl být účastníkem řízení, jelikož mohl být přinejmenším potenciálně dotčen první změnou stavby, a to z důvodu možných imisí v podobě hluku ze stacionárních zdrojů stavby, zvýšené dopravy a provozu široké veřejnosti, zápachu, prašnosti a imisí z odvětrání prostoru pivovaru a občerstvení či z nárůstu příjíždějících a parkujících vozidel. V návaznosti na to krajský úřad rozhodnutím ze dne 18. 8. 2016 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2014 o první změně stavby před dokončením a věc mu vrátil k novému projednání.

Dne 7. 6. 2017 krajský soud rozsudkem ze dne 7. 6. 2017, čj. 52 A 86/2016-147, vyhověl též druhé žalobě, kterou se žalobce bránil proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. 3. 2016. Krajský soud prohlásil napadený kolaudační souhlas ve výroku I. svého rozsudku za nezákonný zásah. Ve výroku II. však krajský soud zamítl žalobcův návrh, aby žalovanému zakázal vycházet v jeho další úřední činnosti z nezákonného kolaudačního souhlasu, a stejně tak ve výroku III. svého rozsudku zamítl návrh přikázat žalovanému, aby nezákonný kolaudační souhlas zrušil postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Poukázal na práva stavebníka nabytá v dobré víře a na nepoměr jeho újmy, která by mu vznikla, oproti újmě žalobce.

Žalobce i osoba zúčastněná (stavebník) na řízení podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Žalobce napadl pouze výroky II. a III. rozsudku krajského soudu. Namítal, že závěr krajského soudu, podle něž stavebník nabyl práva z kolaudačního souhlasu v dobré víře a že by mu jeho zrušením vznikla újma, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě, jež by vznikla žalobci nebo veřejnému zájmu, je nesprávný, nedostatečně odůvodněný a není podložen důkazy.

Osoba zúčastněná na řízení napadla naproti tomu výrok I. rozsudku krajského soudu, jímž krajský soud prohlásil druhý kolaudační souhlas k jeho stavbě za nezákonný zásah. V prvé řadě stavebník navrhl, aby nyní rozhodující šestý senát předložil věc rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda měl skutečně žalobce využít pro napadení kolaudačního souhlasu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Stavebník si je sice vědom, že rozšířený senát už k tomuto závěru dospěl ve svém usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, domnívá se však, že rozšířený senát by měl tento názor revidovat. Poukazuje na to, že při materiálním posuzování pojmu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. nelze dospět k jinému závěru než k tomu, že i kolaudační souhlas je rozhodnutím, byť nejde o správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Jde však o správní akt, který konstituuje právo užívat stavbu. Zákonost zásahu přezkoumávají správní soudy podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 87 s. ř. s.), tudíž soud musí například přihlížet i k tomu, že v průběhu řízení bylo podmiňující rozhodnutí pro vydání kolaudačního souhlasu zrušeno, což však stavební úřad, který kolaudační souhlas vydal, nemohl nikterak předvídat, a neměl tudíž jinou možnost než kolaudační souhlas vydat. Jeho postup je přesto ex post označen za nezákonný. Oproti tomu při posuzování žaloby proti rozhodnutí by správní soud musel vycházet z právního a skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), což je podle stavebníka v případech souhlasů vydávaných podle stavebního zákona správnější.

Osoba zúčastněná na řízení dále namítla, že žalobce brojil tzv. zásahovou žalobou fakticky nikoliv proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. 3. 2016, nýbrž proti jej podmiňujícímu rozhodnutí, tj. proti povolení změny stavby před dokončením ze dne 7. 3. 2016 oznámenému zápisem do stavebního deníku. Jestliže krajský soud na základě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem přezkoumal i toto žalobou nenapadené rozhodnutí a na základě jeho údajných vad kolaudační souhlas označil za nezákonný, pak překročil svou pravomoc. Žalobce mohl rozhodnutí o změně stavby před dokončením napadnout samostatně žalobou proti rozhodnutí. Jestliže žalobce o své vůli tohoto práva nevyužil, je nutno vycházet z presumpce správnosti pravomocného správního rozhodnutí.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasačním stížnostem zcela ztotožnil s argumentací osoby zúčastněné na řízení, přičemž výroky II. a III. napadeného rozsudku považuje za správné. Nad rámec argumentů osoby zúčastněné na řízení uvedl pouze tolik, že žalobci nic nebránilo v tom, aby uplatnil řádné opravné prostředky už v řízení o dodatečném povolení stavby, místo toho však vyvinul aktivitu k ochraně svých práv až v době, kdy už stavební úřad rozhodoval o změně stavby před dokončením.

Šestý senát se rozhodl věc postoupit rozšířenému senátu. Nejprve poukázal na to, že jestliže žalobce se bránil proti rozhodnutí o třetí změně stavby před jejím dokončením zásahovou žalobou proti kolaudačnímu souhlasu, postupoval v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Toto rozhodnutí bylo vydáno podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, tj. v řízení na místě bez účasti žalobce, a stavebníkovi bylo oznámeno zápisem do stavebního deníku. Ve skutkově obdobných věcech vydal Nejvyšší správní soud rozsudky ze dne 24. 6. 2015, čj. 1 As 11/2015-50, a ze dne 1. 7. 2015, čj. 1 As 10/2015-50, ve věcech „*Novostavby ve Špindlerově Mlýně*“). V bodě 36 obou těchto rozsudků Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Podle usnesení rozšířeného senátu [ve věci Kopřivnická vzorkovna], [s]ouhlasy vydávané dle [stavebního] zákona (...) nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona. **Nic proto nebránilo ani stěžovatelům v projednávané věci napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení kolaudační souhlas, vydaný stavebním úřadem dne 23. 10. 2014, a v této žalobě uplatňovat své námítky na realizaci stavby v rozporu s vydaným územním rozhodnutím a stavebním povolením, včetně námítky nezákonnosti, případně nicotnosti povolení změn stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku.**“ (zvýrazněně doplněno).*

Problémem konstrukce vytvořeného prvním senátem je dle postupujícího senátu zejména to, že při vydávání kolaudačního souhlasu hodnotí stavební úřad podle § 122 odst. 3 ve spojení s § 119 odst. 2 stavebního zákona již pouze soulad stavby s vydaným územním rozhodnutím a stavebním povolením (ve znění případných změn). Bez zrušení rozhodnutí o změně stavby před dokončením by tak musel stavební úřad i v hypotetickém případě, že by svůj kolaudační souhlas v přezkumném řízení jako nezákonný zrušil na základě právního názoru soudu, vydat nový kolaudační souhlas, jímž by užívání stavby opět umožnil, neboť by neměl zákonnou oporu pro to, aby stavebníkovi užívání stavby zakázal podle § 122 odst. 4 stavebního zákona. Nebyl by zde totiž dán žádný rozpor s požadavky vymezenými v § 119 odst. 2 stavebního zákona, který jedině může vést k zákazu užívání stavby. Tento problém by v případě, že by soud zrušil rozhodnutí o změně stavby na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí, pochopitelně nevznikal. Postupující senát má za to, že názor vyslovený v rozsudcích ve věcech *Novostavby ve Špindlerově Mlýně* neobstojí a že v případě, že změna stavby před jejím dokončením povolena zápisem do stavebního deníku zasahuje do práv souseda, má se bránit podáním odvolání jakožto opomenutý účastník řízení a poté žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. i. s. V nyní posuzované věci ovšem nemůže být žalobci k tíži, že tak neučinil, jednáje v důvěře v judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Postupující senát dále polemizuje s názorem, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona je třeba napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který rozšířený senát vyslovil v usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci „*Kopřivnická vzorkovna*“. Podrobné zdůvodnění názoru postupujícího senátu obsažené v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nyní rozšířený senát vynechává vzhledem k tomu, že o této otázce rozhodl již usnesením ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, dále jen „*usnesení ve věci Souhlasy II*“.

Pro případ, že by se rozšířený senát ztotožnil s názorem ohledně procesního režimu soudního přezkumu souhlasů dle stavebního zákona, postupující senát dále navrhuje revizi soudní judikatury znemožňující zohlednit zrušení podmiňujícího, časově předcházejícího správního rozhodnutí soudem v soudním řízení o zrušení na něj navazujícího (řetězeného) správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud totiž ve vzájemně věcně souvisejících rozsudcích ze dne 23. 1. 2013, čj. 1 As 119/2012-86, a čj. 1 As 164/2012-54, *Dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*, vyslovil, že není možné zohlednit pozdější zrušení územního rozhodnutí v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení, protože soud musí podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházet ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (a tehdy územní rozhodnutí existovalo a svědčila mu presumpce správnosti). Na druhou stranu v některých dalších rozhodnutích (která se však netýkala řetězených rozhodnutí dle stavebního zákona) Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem má účinky ex tunc a je nutné na ně pohlížet, jako by nikdy nebylo vydáno (srov. rozsudek ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS, *Lesní pramen*). Šestý senát má za to, že toto pravidlo je obecně platné a zrušení podmiňujícího správního rozhodnutí je skutečností, kterou je třeba v řízení o žalobě proti navazujícím správním aktům zohlednit v souladu se zásadou plné jurisdikce a účinné soudní ochrany.

Jestliže rozšířený senát naopak setrvá na závěrech vyplývajících z rozsudků ve věcech *Dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*, pak by měl uvážit, jak se efektivně soudní cestou bránit proti nezákonnosti podmiňujícího aktu. Takovým nástrojem by mohlo být automatické přiznávání odkladného účinku žalobám proti podmiňujícím právním aktům. Žalobci v nyní řešené kauze by ovšem ani žádost o přiznání odkladného účinku žalobě směřující proti podmiňujícímu rozhodnutí nijak nepomohla, neboť navazující kolaudační souhlas byl vydán hned následujícího dne po rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Nyní řešený případ je tak příkladem toho, jak závažné defekty v soudní obraně zapříčiňuje lpění na tom, že § 75 odst. 1 s. ř. s. znemožňuje správnímu soudu, aby vzal při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí v úvahu zrušení předcházejícího rozhodnutí, které pro ně sloužilo jako podklad či podmínka. Pokud by rozšířený senát přistoupil ke změně své judikatury týkající se žalobního typu určeného k napadání souhlasů vydávaných podle stavebního zákona, žalobce by měl mít férovou možnost vyhnout se procesní pasti, do níž by jej zavedla stávající judikatura. Bylo by absurdní, kdyby zrušení nezákonného podmiňujícího rozhodnutí o změně stavby před dokončením nemohlo vést ke zrušení na něm založeného kolaudačního souhlasu, ačkoliv žalobce obě tato rozhodnutí napadl souběžně a včas.

Rozšířený senát svým usnesením věc vrátil k rozhodnutí předkládajícímu šestému senátu.

Z odůvodnění:

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[21] Rozšířený senát nejprve uvážil, zda je dána jeho pravomoc zabývat se postoupenou věcí ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[22] Postupující senát se v prvé řadě hodlal odchýlit od názoru vysloveného již rozšířeným senátem v usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, že souhlasy dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž že soudní ochrana proti nim je poskytována v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. K tomu se v mezidobí vyslovil rozšířený senát usnesením *Soubhlay II*, jímž rozhodl, že „[s]oubhlay vydávané stavebním úřadem, zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Proto již nebylo třeba o této otázce opětovně rozhodovat a rozšířený senát zcela odkazuje na své citované rozhodnutí.

[23] Postupující senát dále vysvětlil svůj názor odlišný od názorů vyslovených v rozsudcích ve věcech *Novostavby ve Špindlerově Mlýně* a *Děti Země proti stavebnímu povolení dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*. Proto je dána pravomoc rozšířeného senátu ve vztahu k posouzení otázky povahy a prostředků soudní ochrany proti úkonu stavebního úřadu, kterým souhlasí se změnou stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona, jakož i způsobu zohlednění zrušení podmiňujícího aktu v rámci soudního přezkumu navazujícího aktu správního orgánu při jejich řetězení.

[24] Rozšířený senát rovněž ověřil, že způsob řešení označené právní otázky má podstatný vliv na rozhodnutí v postoupené věci, a nejedná se tak o řešení abstraktních otázek bez ukotvení ve zjištěném skutkovém stavu postoupené věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS).

[25] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V2. Soudní přezkum podmiňujících a podmíněných správních aktů při jejich řetězení

[26] Postupující senát spatřuje překážku bránící žalobci dosáhnout účinné soudní ochrany jeho práv v judikatuře Nejvyššího správního soudu vylučující v rámci soudního přezkumu podmíněného (navazujícího) správního aktu zohlednění zrušení podmiňujícího správního aktu soudem při jejich řetězení.

[27] V situacích, v nichž dochází k obsahové návaznosti správních aktů nutných např. pro realizaci určité činnosti a správní orgány posuzují otázku přípustnosti povolované činnosti v po sobě časově a logicky následujících postupech či řízeních z různých hledisek, rozlišuje judikatura i doktrína dva základní druhy vazeb uvnitř posloupnosti správních aktů: řetězení a subsumpci. Při řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a adresátovi (adresátům) jsou samostatně oznamovány. Zpravidla teprve po nabytí právní moci podmiňujícího aktu následuje řízení či postup směřující k vydání navazujícího správního aktu. Naproti tomu při subsumpci je navenek vydáván jediný finální správní akt, jenž subsumuje podmiňující správní akt nebo správní akty (např. závazná stanoviska), které samy o sobě nesměřují vůči adresátovi finálního aktu, nýbrž zavazují primárně pouze správní orgán příslušný k vydání finálního aktu (srov. např. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, str. 230–231). Je-li navazujícím (finálním) správním aktem rozhodnutí správního orgánu, lze v řízení o žalobě proti tomuto finálnímu rozhodnutí přezkoumat i zákonnost subsumovaných aktů dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Naopak, při řetězení nelze v rámci řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí přezkoumávat podmiňující akt správního orgánu, lze-li jej napadnout samostatnou žalobou (např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008-81).

[28] Postupujícím senátem napadený právní názor, neumožňující v případě řetězení správních aktů zohlednit v řízení o žalobě proti navazujícímu aktu zrušení podmiňujícího aktu, je dovozen z toho, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a z toho, že v době rozhodování správního orgánu o navazujícím aktu zde existovalo pravomocné podmiňující (zpravidla) rozhodnutí, které bylo nadáno presumpcí správnosti. Tento přístup byl tradičně zastáván ve vztahu k řetězení správních aktů vydávaných podle stavebního zákona a v této oblasti správního práva jej lze považovat za ustálenou judikaturu, která se neomezuje na rozsudky uváděné postupujícím senátem (tj. rozsudky ve věcech *Děti Země proti stavebnímu povolení dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*), nýbrž byl obsírně popsán již např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS, ve věci *Hornbach Olomouc*. Zde se soud pokusil rovněž vysvětlit, že tento přístup nevede k odepření spravedlnosti, nýbrž že cesta k nápravě vede přes nové rozhodnutí ve věci zrušeného podmiňujícího aktu (územního rozhodnutí) a jím vyvolané řízení o obnově řízení ve věci navazujícího aktu (stavebního povolení) (srov. rozsudek ve věci *Hornbach Olomouc*, bod 22). Je ovšem třeba konstatovat (a byl si toho vědom i soud v rozsudku ve věci *Hornbach Olomouc*), že tento postup nelze aplikovat na řetězené akty (územní rozhodnutí) vydané podle stavebního zákona z roku 2006. Pravidelným výsledkem aplikace této doktríny je pak to, že přes soudem zjištěnou nezákonnost podmiňujícího územního rozhodnutí nelze zrušit navazující stavební povolení, které opravňuje žadatele k realizaci určitého záměru, ani další řetězený akt opravňující k užívání stavby. Bezubost poskytované soudní ochrany byla i předmětem kritiky v odborné literatuře (např. Černín, K.: Účinná soudní obrana proti vzniku stavby. *Bulletin advokacie*, č. 5/2017, str. 42 a násl.).

[29] I pokud by rozšířený senát odhlédl od omezení obsaženého v § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona („*Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevzdává.*“), které se aplikuje pouze na případy zrušení územního rozhodnutí jakožto podmiňujícího rozhodnutí, je nutno vzít v úvahu, že pro zahájení řízení o obnově řízení o podmíněném aktu správní řád v § 100 odst. 2 a 3 stanoví lhůty, které v mnoha případech soudního přezkumu řetězených aktů nemohou být dodrženy, a účastník, který se domáhá ochrany svých práv, se snadno může dostat do neřešitelné situace. Navíc ve věci souhlasů dle

stavebního zákona (kolaudační souhlas je podmíněným aktem i v projednávané věci) nelze z povahy věci obnovu řízení povolit, resp. nařídit.

[30] V této souvislosti lze poznamenat, že účinnou nápravu tohoto systémového nedostatku nelze zajistit ani pomocí odkladného účinku žaloby dle § 73 s. ř. s. Přiznání odkladného účinku žalobě je totiž výjimečným institutem, který nemá být v řízení před správními soudy pravidlem (viz usnesení rozšířeného senátu z 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Aby použití odkladného účinku odstranilo možnost vzniku shora uvedených nežádoucích situací, musel by být přiznáván automaticky, což je vyloučeno. V nyní projednávané věci ostatně o řešení nastalé situace pomocí přiznání odkladného účinku nebylo možno ani uvažovat, neboť oba na sebe navazující úkony správního orgánu byly vydány bezprostředně po sobě.

[31] Je tedy nutné souhlasit s postupujícím senátem, že zmíněná judikatura v souvislosti se soudním přezkumem správních aktů při jejich řetězení v některých případech vede k vytváření „bílých míst“, kde není možno v řízení před správními soudy dosáhnout účinné nápravy určitých nezákonností. Takový stav jistě není žádoucí a není v souladu s požadavky na praktickou a efektivní soudní ochranu a přezkum soudním orgánem s plnou jurisdikcí oprávněným napravit jakékoli pochybení správních orgánů, jak byly vysvětleny v usnesení rozšířeného senátu *Souhlasy II*, body 29 a 30.

[32] Rozšířený senát musí ve shodě s postupujícím senátem připustit, že ani judikatura týkající se výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s. a (ne)zohlednění následného zrušení podkladového rozhodnutí pro nezákonnost v rámci soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí není zcela důsledná. Nejvyšší správní soud totiž v řadě svých rozsudků v zájmu spravedlivého řešení věci od této zásady ustoupil a zohlednil zrušení podmiňujícího (resp. podkladového či řešícího předběžnou otázku) rozhodnutí správního orgánu v rámci soudního přezkumu rozhodnutí na toto podmiňující rozhodnutí navazujícího. V rozsudku ze dne 15. 9. 2011, čj. 4 Ads 35/2011-75, tak Nejvyšší správní soud prolomil zásadu vázanosti právním stavem v době rozhodování správního orgánu, když dospěl k závěru o nutnosti zohlednění následného zrušení rozhodnutí o přiznání dávky sociální péče, z něhož správní orgány vycházely při dalším rozhodování o odnětí jiné dávky, které z prvního (následně zrušeného) rozhodnutí vycházelo. V rozsudku z 14. 9. 2011, čj. 9 Afs 28/2011-181, Nejvyšší správní soud uznal nezbytnost zohlednění následného zrušení exekučního titulu v rámci soudního přezkumu exekučního příkazu. Rovněž následné zrušení pravomocného odsuzujícího rozsudku je nutno vzít v úvahu v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, které vycházelo ze ztráty bezúhonnosti účastníka (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, čj. 4 As 58/2006-94).

[33] Obdobně správní soudy navzdory § 75 odst. 1 s. ř. s. vcelku bezproblémově akceptují nutnost zásadně zohlednit v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí následné zrušení ustanovení zákona, které bylo aplikováno správním orgánem, Ústavním soudem pro jeho rozpor s ústavním pořádkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, čj. 7 A 48/2002-98, č. 1041/2007 Sb. NSS). I zde se jedná o odchýlení se od právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

[34] Nelze rovněž odhlédnout od toho, že nezákonnosti podkladových úkonů správních orgánů, které nemají povahu rozhodnutí správního orgánu, a tedy se neřetězí, nýbrž tzv. subsumují, mohou a musí být k námitce žalobce přezkoumány a zohledněny v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, které na tyto podkladové akty navazuje (§ 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Bylo by absurdní, kdyby žalobce měl mít újmu z toho, že určité podkladové rozhodnutí je samostatně soudně přezkoumatelné. To, že pro nezákonnost došlo ke zrušení podkladového rozhodnutí, by se totiž proměnilo v Pyrrhovo vítězství, které by nemohlo být nijak zohledněno v rámci jeho obrany proti navazujícímu (podmíněnému) rozhodnutí správního orgánu, které třeba do jeho práv zasahuje ještě intenzivněji.

[35] Rozšířený senát tedy, veden shora uvedenými úvahami a nutností zajištění účinnosti ochrany práv jednotlivců poskytované správními soudy v souladu s ústavními imperativy v plné jurisdikci, musel přistoupit ke změně dosavadní judikatury vztahující se k zohlednitelnosti zrušení podmiňujícího aktu při soudním přezkumu podmíněného aktu při jejich řetězení dle § 75 odst. 1 s. ř. s. Právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich

řetězení. Žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případech, že podmiňující rozhodnutí bylo předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích. Tento závěr není v rozporu s úpravou obsaženou v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna.

[36] Pokud bylo žalobou napadeno podmiňující rozhodnutí, soud v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí zpravidla vyčká na výsledek řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí, aby z něj mohl ve svém rozhodnutí vyjít (§ 52 odst. 2 s. ř. s.), popř. dle povahy věci může i řízení o obou žalobách spojit ke společnému projednání (§ 39 s. ř. s.). Zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí však nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem, naopak je třeba podle okolností daného případu vyhodnotit, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost rozhodnutí podmíněného. Lze rovněž připomenout, že rozšířený senát již v minulosti připustil dodatečné uplatnění některých vad rozhodnutí správního orgánu, které vyšly najevo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby a žalobce o těchto důvodech bez svého zavinění nemohl v žalobní lhůtě vědět (usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, *Aqua Servis*). Takto je tedy otevřena možnost „dodatečného“ uplatnění žalobní námitky, že podmíněné rozhodnutí je založeno na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí, pokud ke změně či zrušení podmiňujícího rozhodnutí došlo po uplynutí žalobní lhůty.

[37] V žádném případě však aplikace této zásady nemůže vést k tomu, aby v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí byly samostatně uplatňovány a posuzovány skutkové a právní otázky týkající se svou povahou výlučně předmětu řízení o podmiňujícím rozhodnutí (aniž by je žalobce namíтал v žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí), a aby tak byla prolamována koncentrace stanovená v příslušných ustanoveních stavebního zákona.

V.3. Povaha změny stavby před dokončením schválené zápisem ve stavebním deníku

[38] Zbývá, aby rozšířený senát posoudil otázku povahy schválení změny stavby před dokončením formou zápisu ve stavebním deníku a soudní obrany proti tomuto úkonu správního orgánu.

[39] Podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., „[z]měnu stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, může stavební úřad schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Rozhodnutí je stavebníkovi oznámeno zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; stavební úřad jej následně bez zbytečného odkladu zaznamená do spisu, podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.“

[40] Důvodová zpráva k tomuto ustanovení pouze lakonicky poznamenává: „Nově je upraveno oprávnění stavebního úřadu schválit změnu stavby operativně při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku. Předpokladem je soulad s územním rozhodnutím a souhlas příslušného dotčeného orgánu, jestliže by se navrhovaná změna dotýkala zájmu chráněného zvláštním předpisem.“ (sněmovní tisk č. 998/0, Poslanecká sněmovna 2002-2006, www.psp.cz).

[41] Ze znění § 118 odst. 6 stavebního zákona jednoznačně vyplývá, že se jedná o rozhodnutí (ve smyslu § 67 správního řádu), konkrétně o rozhodnutí vydané v řízení na místě (dle § 143 správního řádu), se zvláštní úpravou právě v § 118 odst. 6 stavebního zákona. Stavební úřad tak smí dle § 118 odst. 6 stavebního zákona postupovat pouze v případě splnění přísných podmínek, tj. změna se nesmí týkat obsahu územního rozhodnutí, nesmí se týkat práv třetích osob ani veřejných zájmů.

[42] Rozšířený senát pro pořádek doplňuje, že existuje ještě další kategorie tzv. „nepodstatných“ změn stavby oproti ověřené projektové dokumentaci, které není třeba schvalovat ani zjednodušenou formou dle § 118 odst. 6 stavebního zákona, nýbrž jsou schváleny dodatečně v rámci kolaudace dle § 121 odst. 1 stavebního zákona ověřením dokumentace skutečného provedení stavby.

[43] Jakkoli stavební zákon v § 118 odst. 6 zásadně omezuje zjednodušenou formou povolení změny stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku, tento úkon stavebního úřadu zakládá právo stavebníka provádět stavbu způsobem odlišným od původního stavebního povolení a nelze vyloučit, že v důsledku nezákonného

postupu stavebního úřadu bude aplikován na změny stavby dotýkající se práv třetích osob, a zkrátí je tak na jejich právech. Proto i proti tomuto úkonu musí být zajištěna osobám takto potenciálně dotčeným na svých právech efektivní soudní ochrana, a to cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Materiální i minimální formální požadavky, které judikatura klade na úkon správního rozhodnutí, který má být považován za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci *Souhlasy II*), jsou zde splněny.

V.4. Shrnutí

[44] Rozšířený senát shrnuje, že v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[45] Povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona představuje úkon správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.